

LA TRANSIZIONE ENERGETICA TRA AUSILI FINANZIARI PUBBLICI ALLE COMUNITÀ ENERGETICHE E MISURE ANTIRICICLAGGIO

The energy transition between public financial support for energy communities and anti-money laundering measures

Domenico Andracchio *

Abstract [It]: le Comunità energetiche e le altre forme di autoconsumo sono uno degli strumenti con cui le politiche e la regolazione (europea e nazionale) mirano a favorire la transizione energetica. Le risorse pubbliche destinate sono ingenti: una parte di esse trova la fonte di provvista nelle componenti tariffarie fatturate in bolletta agli utenti energetici; un'altra parte, meno consistente, trova invece la sua fonte nelle risorse che il PNRR destina alla Missione 2 «Rivoluzione Verde e Transizione ecologica». Perché le Comunità energetiche possano effettivamente contribuire al passaggio ad un sistema alimentato da soli fonti rinnovabili, l'attività elargitiva dei pubblici poteri deve essere accompagnata - come d'ovvio - da un'attività di controllo. I rischi connessi ad un distorto utilizzo delle risorse sono tanti. Tra questi, quello di impiegare le elargizioni pubbliche per fini di riciclaggio di denaro. E allora: quali controlli sono previsti nella regolazione degli incentivi pubblici alle Comunità energetiche e alle altre forme di autoconsumo? Come si atteggianno, in relazione ad essi, i controlli antiriciclaggio per la individuazione del titolare effettivo? Sono presenti criticità regolatorie? Occorre intervenire con novelle legislative? Oppure la soluzione esiste già e si tratta solo di attuarla? Senza troppo indugiare su aspetti (ormai noti) di taglio descrittivo e ricognitivo, il saggio prova a rispondere a queste domande prediligendo un approccio gius-realistico volto a ricavare «l'essere» e il «dover essere» dalla combinazione del «dato positivo» con «elementi extra-normativi».

Abstract [En]: *energy Communities and other forms of self-consumption are among the tools through which European and national policies and regulations aim to promote the energy transition. The public resources allocated to this goal are substantial: part of the funding comes from tariff components billed to energy users, while another, less significant, portion derives from the resources that the PNRR allocates to Mission 2, «Green Revolution and Ecological Transition». For Energy Communities to effectively contribute to the shift towards an energy system powered exclusively by renewable sources, the disbursement activity of public authorities must - naturally - be accompanied by oversight mechanisms. The risks associated with the misuse of public funds are manifold. Among them is the risk of using public grants for money laundering purposes. So: what forms of control are envisaged in the regulation of public incentives for Energy Communities and other forms of self-consumption? How are anti-money laundering checks, particularly regarding the identification of the beneficial owner, structured in this context? Are there any regulatory shortcomings? Is legislative intervention necessary, or does the solution already exist and merely need to be implemented? Without dwelling too much on (by now well-known) descriptive and reconnaissance aspects, this paper seeks to answer these questions, favoring a legal-realist approach one aimed at deriving both the «is» and the «ought» from a combination of «positive law» and «extra -legal elements».*

Parole chiave: transizione energetica, Comunità energetiche e autoconsumo, incentivazioni pubbliche, controlli antiriciclaggio

Keywords: *energy transition, energy communities and self-consumption, public incentives, anti-money laundering controls*

*Le decisioni dell'amministrazione
sono timide come le ragazzine
(F. KAFKA)*

SOMMARIO: 1. Premessa – 2. Realtà giuridica effettuale ed *Energy communities* – 3. Gli ausili finanziari pubblici e gli obblighi antiriciclaggio – 3.1. Le misure antiriciclaggio nella regolazione delle contribuzioni pubbliche alle Comunità energetiche – 4. Brevi spunti conclusivi.

1. Premessa

Viviamo in pieno «Antropocene»¹.

¹* *Dottore di ricerca in diritto pubblico dell'economia – Università di Roma "La Sapienza". Abilitato alle funzioni di Professore associato per il settore concorsuale "Diritto dell'economia, dei mercati finanziarie agroalimentari e della navigazione.*

Ricorda D. PORENA, *Giustizia climatica e responsabilità intergenerazionale*, in *Rivista AIC*, 2023, pp. 186 ss., spec. nota 1, che «il concetto di Antropocene non ha ancora raggiunto una formalizzazione definitiva nella comunità scientifica di riferimento. Tuttavia, della “scientificità” del concetto sembrano aversi prime conferme anche dalle definizioni che ne vengono offerte dai più recenti report di IPCC, dove l’Antropocene è descritto come “a proposed new geological epoch resulting from significant human-driven changes to the structure and functioning of the Earth system, including the climate system. Originally proposed in the Earth System science community in 2000, the proposed new epoch is undergoing a formalisation process within the geological community based on the stratigraphic evidence that human activities have changed the Earth System to the extent of forming geological deposits with a signature that is distinct from those of the Holocene, and which will remain in the geological record. Both the stratigraphic and Earth system approaches to defining the Anthropocene consider the mid-20th century to be the most appropriate starting date, although others have been proposed and continue to be discussed. The Anthropocene concept has already been informally adopted by diverse disciplines and the public to denote the substantive influence of humans on the Earth system”». Non mancano, comunque, studiosi che attribuiscono al concetto un certo grado di sufficiente maturità scientifica. In particolare, N. CAPONE, *Ecologia politica del diritto*, in L. PELLIZZONI (a cura di), *Introduzione all'ecologica politica*, Bologna, 2023, pp. 130-131, osserva come nella comunità scientifica «si parla da circa un ventennio di Antropocene – di Era dell’Uomo – categoria introdotta dai geologi Paul Crutzen ed Eugene Stoermer. La loro proposta prende le mosse da alcune caratteristiche ecologiche dell’attuale stato del pianeta, quali l’estinzione di un gran numero di specie viventi, la riduzione progressiva dei combustibili fossili, l’aumento dell’effetto serra con le evidenti conseguenze sul cambiamento climatico e, non ultimo, i residui radioattivi delle esplosioni atomiche a partire dal 16 luglio 1945». Non solo. Lo stesso A. dà condivisibilmente conto della scelta di alcuni studiosi dell’ecologia ambientale di politicizzare il concetto di Antropocene, sostituendolo con quello di Capitalocene, ricordando come «seppure la comunità scientifica – nonostante i diversi punti di vista – concordi sul fatto che le attività antropiche abbiano rideterminato un nuovo disequilibrio geologico del pianeta, non tutti sono d’accordo sulla terminologia usata, sulla datazione e sull’individuazione delle evidenze che permetterebbero una nuova classificazione geologica. Il dibattito è ancora in corso, ma ciò che qui preme mettere in evidenza è la necessità espressa da una parte della comunità scientifica di politicizzare il concetto di Antropocene. E questo per un motivo: il disastro ecologico che ci circonda, come scrive la studiosa di ecologia politica e storica dell’ambiente Stefania Barca, non può essere attribuito all’umanità in quanto tale, dal momento che la sua grande maggioranza non ha giocato alcun ruolo storico nell’aumento delle emissioni di gas a effetto serra, anzi: si tratta proprio della parte che sta pagando e con ogni probabilità continuerà a pagare più di tutti i danni del cambiamento climatico». Ad ogni modo, il concetto di Antropocene e le implicazioni, di più e diversa tipologia, che l’impronta umana ha causato (e continua a causare) sulla biosfera planetaria sono affrontati in numerosi scritti. Senza alcuna pretesa di esaustività, si rinvia a P. CRUTZEN, *Benvenuti nell’Antropocene. L’uomo ha cambiato il clima, la Terra entra in*

L'epoca nella quale i cicli produttivi e le abitudini di vita e consumo dell'uomo - per troppo tempo incentrate sull'utilizzo di fonti fossili e ispirate al paradigma della c.d. «economia lineare» o «take-make-dispose»² - hanno alterato le normali regole di funzionamento geologico del Pianeta.

Non mancano i negazionisti, che offrono un panorama variegatissimo di argomentazioni a sostegno delle loro tesi: il club degli scienziati clima-scettici vede quanti arrivano a negare il surriscaldamento del Pianeta e quanti invece, pur ammettendone l'esistenza, ne rintracciano le cause ora in normali cicli naturali della Terra, ora nelle variazioni dell'attività solare, ora ancora nell'influenza dei raggi cosmici³. Stessa cosa dicasi per i «non addetti ai lavori». Sebbene alcune ricerche, applicando metodi e concetti propri della scienza civica (p. es., «moni-

una nuova era, Mondadori, Milano, 2005; E.C. ELLIS, *Anthropogenic Transformation of the Biomes, 1700 to 2000*, in *Global Ecology and Biogeography*, 2010, pp. 589 ss.; M. MARVIER, P. KAREIVA, R. LALASZ, *Conservation in Anthropocene. Beyond Solitude and Fragility*, in *Breakthrough Journal*, 2011, pp. 26 ss.; F. BIERMANN, *The Anthropocene. A Governance Perspective*, in *The Anthropocene Review*, 2014, pp. 57 ss.; W. STEFFEN, *Global Change and the Earth System. A Planet Under Pressure*, Berlino, 2014; H. DAVIS, É. TURPIN, *Art in The Anthropocene. Encounters Among Aesthetics, Politics, Environments and Epistemologies*, Londra, 2015; C. W. MAREAN, *An Evolutionary Anthropological Perspective on Modern Human Origins*, in *Annual Review of Anthropology*, 2015, pp. 533 ss.; J. PURDY, *After Nature. A Politics for the Anthropocene*, Cambridge, 2015; W.F. RUDDIMAN, *Defining the Epoch We Live in is a Formally Designated «Anthropocene» a Good Idea?*, in *Science*, 2015, pp. 38 ss.; S.L. LEWIS, M.A. MASLIN, *Defining the Anthropocene*, in *Nature*, 2015, pp. 171 ss.; J. ZALASIEWICZ, *Making the Case For a Formal Anthropocene Epoch. An Analysis of Ongoing Critiques*, in *Newsletters on Stratigraphy*, 2017, pp. 205 ss.; O. GAFFNEY, W. STEFFEN, *The Anthropocene Equation*, in *The Anthropocene Review*, 2017, pp. 53 ss.; E. PADOA-SCHIOPPA, *Antropocene. Una nuova epoca per la Terra, una sfida per l'umanità*, Bologna, 2021; J.B. FOSTER, *The Capitalinian: The First Geological Age of the Anthropocene*, in *Monthly Review*, 2021, pp. 1-16; D. AMIRANTE, *Costituzionalismo ambientale. Atlante giuridico per l'Antropocene*, Bologna, 2022; D. AMIRANTE, S. BAGNI (a cura di), *Environmental Constitutionalism in the Anthropocene: Values, Principles and Actions*, Londra-New York, 2022; A. D'ANDREA, *Antropocene e nuovi costituzionalismi ambientali: profili assiologico-giuridici*, in *Dpc-online*, 2023, pp. 361 ss.

² Il modello economico lineare si basa sulla produzione e sul consumo di beni e servizi secondo un ciclo che termina con la loro eliminazione come rifiuti, senza sfruttarne appieno le potenzialità e l'energia. Segue la logica «prendi-produci-smaltisci» (take-make-dispose), in cui le risorse naturali vengono estratte, trasformate in prodotti, vendute ai consumatori e infine gettate. Questo approccio, noto anche come «dalla culla alla tomba», evidenzia come i prodotti hanno un utilizzo limitato, al termine del quale vengono semplicemente scartati. Per ogni più ampio approfondimento, ELLEN MACARTHUR FOUNDATION AND MCKINSEY & COMPANY, *Towards the Circular Economy: Accelerating the scale-up across global supply chains - Word Economic Forum*, 2014. Un altro modo per descrivere questo paradigma è l'economia dello scarto. Come ricorda PAPA FRANCESCO, *Discorso del Santo Padre Francesco ai membri della Federazione europea dei banchi alimentari*, 18 maggio 2019, in www.vatican.va, «lo spreco manifesta disinteresse per le cose e indifferenza per chi ne è privo. Lo spreco è l'espressione più cruda dello scarto. Mi viene in mente quando Gesù, dopo aver distribuito i pani alla folla, chiese di raccogliere i pezzi avanzati perché nulla andasse perduto (cfr. Gv 6,12). Raccogliere per ridistribuire, non produrre per disperdere. Scartare cibo significa scartare persone. E oggi è scandaloso non accorgersi di quanto il cibo sia un bene prezioso e di come tanto bene vada a finire male. Sprecare il bene è una brutta abitudine che può infiltrarsi ovunque, anche nelle opere di carità. A volte slanci generosi, animati da ottime intenzioni, vengono vanificati da burocrazie ingessate, da spese di gestione eccessive, oppure si traducono in forme assistenzialistiche che non creano vero sviluppo. Nel mondo complesso di oggi è importante che il bene sia fatto bene: non può essere frutto di pura improvvisazione, necessita di intelligenza, progettualità e continuità. Ha bisogno di una visione d'insieme e di persone che stiano insieme: è difficile fare il bene senza volersi bene. In questo senso le vostre realtà, pur recenti, ci riportano alle radici solidali dell'Europa, perché ricercano l'unità nel bene concreto: è bello vedere lingue, credo, tradizioni e orientamenti diversi ritrovarsi non per condividere i propri interessi, ma per provvedere alla dignità degli altri. Quello che fate senza tante parole lancia un messaggio: non è cercando il vantaggio per sé che si costruisce il futuro; il progresso di tutti cresce accompagnando chi sta indietro. Di questo ha tanto bisogno l'economia. Oggi tutto è interconnesso e veloce, ma la corsa frenetica al guadagno va di pari passo

toraggio ambientale», «cittadini sentinella», «partecipazione dal basso», etc.)⁴, abbiano dimostrato come la partecipazione dei cittadini al monitoraggio dei segni del disastro ambientale (p. es, qualità delle acque, eccessivo inquinamento acustico causato da impianti industriali, etc.) possa fornire alle istituzioni competenti dati e informazioni che, acquisiti mediante sensori elettronici o con le naturali capacità sensoriali (p. es., olfatto e udito), si rivelano spesso utili all'adozione di opportune decisioni politiche o giurisdizionali⁵, in un interessante studio antropologico sono stati individuati quattro ragioni che conducono molti dei «non addetti ai lavori» a negare che siano le attività umane ad essere la principale causa dei cambiamenti climatici in atto. In primo luogo, l'«empirismo radicale», ossia la convinzione di taluni di poter valutare fenomeni complessi in base alla personale esperienza cognitiva e sensoriale, con la conseguenza che fintantoché non dovessero trovarsi a vivere in prima persona fenomeni, per esempio, di inondazioni, tanto varrebbe a confermare il fatto che non sussisterebbe alcun innalzamento del livello delle acque. In secondo luogo, l'«atteggiamento stoicistico», cioè a dire la convinzione che l'economia e la società non possano che fondarsi sul consumo di tutte le risorse naturali, donde che i temi sul cambiamento climatico non dovrebbero interessare gli uomini forti e pragmatici. In terzo luogo, il «bigottismo religioso», vale a dire la convinzione che i cambiamenti climatici siano volontà di Dio e sarà solo Lui a potervi rimediare. In quarto luogo, il «fanatismo naturalistico», per tale dovendosi intendere la convinzione che i cambiamenti climatici siano un processo della natura e, come tali, debbano essere accettati dall'uomo, che non avrebbe altra scelta se non quella di adeguarvisi⁶.

con una fragilità interiore sempre più acuta, con un disorientamento e una perdita di senso sempre più avvertiti. Perciò ho a cuore un'economia che assomigli di più all'uomo, che abbia un'anima e non sia una macchina incontrollabile che schiaccia le persone».

³ Alcune tesi climatico-scettiche, che arrivano financo a sostenere che l'utilizzo di fonti fossili sia il futuro del Pianeta, sono sostenute da A. EPESTEIN, *Fossil Future: Why Global Human Flourishing Requires More Oil, Coal, and Natural Gas-Not Less*, New York, 2022.

⁴ A. Irwin, *Citizen Science. A Study of People, Expertise and Sustainable Development*, Londra, 1995.

⁵ Sul monitoraggio civico applicato alle questioni ambientali, A. BERTI SUMAN, *Civic monitoring for environmental enforcement. Exploring the potential and use of evidence gathered by lay people*, *Joint Research Center-Commissione europea*, 2023, pp. 1-4; ID., *Civic Monitoring for Environmental Law Enforcement*, Cheltenham-Court Northampton Massachusetts, 2024; A. BERTI SUMAN, M. PECA, L. GREYL, L. GRECO, P. CARSETTI, *Il "Paradigma del Cittadino Sentinella" per favorire una transizione urbana. Cosa ci insegna il monitoraggio civico ambientale a Roma*, in *Riv. quad. dir. amb.*, 2023, pp. 350 ss.

⁶ Il riferimento è alla ricerca di S. Crockford, *That Which They Will Not See: Climate Denial as a Vector of Epistemological Crisis in the Contemporary United States*, in *Ethnos - Journal of Anthropology*, 2023, pp. 1-21, ove l'A. afferma di aver individuato innanzitutto un fenomeno che definisce empirismo radicale, ossia la tendenza a ritenere che l'esperienza personale sia sufficiente per comprendere anche questioni di grande complessità. Un esempio emblematico è quello di un pescatore della Louisiana che, pur riconoscendo l'erosione delle coste e l'aumento delle inondazioni, negava l'esistenza del cambiamento climatico basandosi sulla semplice osservazione del livello dell'acqua al suo molo, che gli sembrava invariato. Anche il fatto che le estati fossero percepite come più calde veniva spiegato non con un'alterazione climatica, ma con il semplice avanzare dell'età. Accanto a questa visione, viene riscontrato un atteggiamento stoico: nonostante l'America sia un grande produttore di petrolio e gas e la popolazione abbia spesso subito le conseguenze negative dell'industria energetica, molte persone hanno ritenuto quasi un dovere l'accettare questi sacrifici per garantire l'approvvigionamento di energia al mondo intero. In questa prospettiva, discutere del cambiamento climatico viene percepito come inutile. Ancora, nello studio si osserva che un altro aspetto del negazionismo locale, meno esplicito in Europa, riguarda la dimensione religiosa, dal momento che per molte persone intervistate l'equilibrio dei sistemi naturali non dipende dall'uomo, ma da Dio, che interviene per ripristinarlo se necessario. Per giunta, accanto alla visione religiosa esiste una variante laica, diffusa anche in altri contesti, che sostituisce Dio con la Natura. Secondo questa prospettiva evidenzia sempre lo studio l'uomo sarebbe troppo insignificante per poter influenzare il clima in modo rilevante, rendendolo quindi estraneo alla responsabilità del riscaldamento globale.

Epperò, con buona pace di questi, sono tanti gli studi scientifici che dimostrano come le emissioni climalteranti - per grossa parte causate dall'attività antropica - siano alla base dell'aumento della temperatura globale, dell'innalzamento del livello delle acque, degli eccezionali eventi meteo-climatici ai quali si assiste con sempre maggiore frequenza e, financo, di nuove malattie che colpiscono ampie fette della popolazione mondiale costretta a vivere in centri urbani insalubri⁷. Per rimediare all'emergenza climatica, che insieme è una emergenza umanitaria, le istituzioni globali, europee e nazionali si sono industriate nella elaborazione di politiche pubbliche e di misure giuridiche dirette a prevenirne e contrastarne le conseguenze⁸, così da favorire un rivoluzionario cambio di paradigma⁹. Quale? Promuovere il passaggio da una economia lineare ad una economia circolare¹⁰. Il settore energetico è quello che, per sua intrinseca trasversalità, ha contribuito più d'ogni altro - per dirla con le parole di

⁷ Si vedano i diversi Rapporti del Gruppo intergovernativo di esperti sul cambiamento climatico (*Intergovernmental Panel on Climate Change - IPCC*), i quali confermano la inequivocabile incidenza dell'attività antropica sui cambiamenti climatici. Tra gli altri, IPCC, *Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability. Contribution of Working Group II to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, New York, 2022. Più di recente, anche il Rapporto *Indicators of Global Climate Change 2023: annual update of key indicators of the state of the climate system and human influence*, in www.essd.copernicus.org, evidenza che: a) il riscaldamento indotto dall'uomo è aumentato a 1,19 °C nell'ultimo decennio (2014-2023), in aumento rispetto all'1,14 °C registrato nel periodo 2013-2022; b) il riscaldamento indotto dall'uomo è aumentato a un ritmo senza precedenti nelle registrazioni strumentali, raggiungendo circa 0,26 °C per decennio nel periodo 2014-2023; c) questo elevato tasso di riscaldamento è causato da una combinazione di emissioni di gas serra costantemente elevate, pari a 53 miliardi di tonnellate di CO₂ all'anno; d) gli alti livelli di emissione di gas serra stanno anche influenzando il bilancio energetico della Terra, tanto che boe oceaniche e satelliti stanno tracciando flussi di calore senza precedenti negli oceani, nelle calotte polari, nei suoli e nell'atmosfera della Terra.

⁸ Sulle risposte giuridiche ai cambiamenti climatici, F. YAMIN, J. DEPLEGGE, *The international climate change regime. A guide to rules, institutions and procedures*, Cambridge, 2004; F. FRACCHIA, M. OCCHIENA (a cura di), *Climate change: la risposta del diritto*, Napoli, 2010; K.R. GRAY, R. TARASOFSKY, C. P. CARLARNE (a cura di), *The Oxford Handbook of International Climate Change Law*, Oxford, 2016; D. BODANSKY, J. BRUNNÉE, L. RAJAMANI, *International Climate Change Law*, Oxford, 2017; B. MAYER, *The International Law on Climate Change*, Cambridge, 2018; P.M. DUPUY, J.E. VIÑUALES, *International Environmental Law*, Cambridge, 2018; F. FRANCESCHELLI, *L'impatto dei cambiamenti climatici nel diritto internazionale*, Napoli, 2019; R. LONGENDJA ELAMBO, *La lotta al cambiamento climatico nel diritto internazionale*, Roma, 2021; P. PUSTORINO, *Cambiamento climatico e diritti umani: sviluppi nella giurisprudenza nazionale*, in *Ord. int. dir. um.*, 2021, pp. 596 ss.; B. TONOLETTI, *Il cambiamento climatico come problema di diritto pubblico universale*, in *Riv. giur. amb.*, 2021, pp. 37 ss.

⁹ Per un'analisi molto efficace delle varie iniziative (di diversa natura e tipologia) adottate a livello internazionale ed europeo, F. AMABILE, R. GIUFFRIDA (a cura di), *La tutela dell'ambiente nel diritto internazionale ed europeo*, Torino, 2018, e la bibliografia ivi richiamata. Con specifico riferimento ai principali atti (p. es., Protocollo di Kyoto e Accordo di Parigi), preordinati a fronteggiare i cambiamenti climatici, G. D'ANDREA, *La lotta ai cambiamenti climatici*, in *ibidem*, pp. 227 ss. In dottrina, sul Protocollo di Kyoto e sull'Accordo di Parigi, tra i moltissimi altri, si rinvia agli scritti di P. NANDA, *The Kyoto Protocol on Climate Change and the Challenges to Its Implementation: A Commentary*, in *Colorado Journal of International Environmental Law and Policy*, 1999, pp. 319 ss.; D. FREESTONE, C. STRECK, *Legal aspects of Implementing the Kyoto Protocol Mechanisms*, Oxford, 2005; M. MONTINI, *Il cambiamento climatico e il Protocollo di Kyoto*, in *Quad. riv. giur. amb.*, 2006, pp. 21 ss.; A. PEYRÓ LLOPIS, *Le mécanisme d'observance du protocole de Kyoto: un mécanisme de contrôle dur au sein d'un instrument flexible*, in *Revue Européenne de Droit de l'Environnement*, 2007, pp. 383 ss.; D. BODANSKY, *The Legal Character of the Paris Agreement*, in *Review of European Community & International Environmental Law*, 2016, pp. 142 ss.; ID., *The Paris Climate Change Agreement: A New Hope?*, in *American Journal of International Law*, 2016, pp. 288 ss.; M. GERVASI, *Rilievi critici sull'Accordo di Parigi: le sue potenzialità e il suo ruolo nell'evoluzione dell'azione internazionale di contrasto al cambiamento climatico*, in *La Comunità internazionale*, 2016, pp. 21 ss.; S. NESPOR, *La lunga marcia per un accordo globale sul clima: dal Protocollo di Kyoto all'Accordo di Parigi*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2016, pp. 81 ss.; T. SCOVAZZI, *Dal Protocollo di Kyoto all'Accordo di Parigi*, in *Riv. giur. amb.*, 2021, pp. 163 ss.

Papa Francesco - all'inquinamento della «nostra Casa comune»¹¹. Di qui la necessità di interessare massimamente tale settore nel processo di transizione che si punta a portare a compimento. La transizione energetica fonda essenzialmente su due grandi linee d'azione: per un verso, limitare le emissioni di gas a effetto serra e, per altro verso, promuovere le fonti di energia rinnovabile e l'efficienza energetica, riducendo - fino all'azzeramento - il ricorso alle fonti fossili. L'Europa ambisce infatti a raggiungere, entro il 2050, una «situazione di neutralità climatica»: concetto col quale si intende alludere ad un sistema sociale ed economico incentrato su processi produttivi e stili di consumo rispettosi dell'ecosistema. Probabilmente è cosa scontata, ma vale comunque la pena ricordarlo. Non foss'altro che la situazione di «*infosmog*» cui si assiste da qualche tempo a questa parte presenta il rischio di idealizzare e semplificare le modalità con cui diventare un continente *green*¹². A furia di parlarne - talvolta con frasi ad effetto e con *slogan* di diverso tipo - la percezione sociale del grande pubblico potrebbe essere guastata da alcuni equivoci (o falsi miti). Primo su tutti, quello di immaginare che il passaggio da un mondo fosco, contaminato, sporco e deturpato ad un mondo luminoso, florido, prospero e rigoglioso possa avvenire, quasi per magia, con alcuni piccoli cambiamenti.

Lo si dica, allora, brutalmente: non è affatto così. Per quanto si sia convinti che pure piccoli cambiamenti individuali nell'approccio di ciascuno con le risorse ambientali ed energetiche siano importanti - «ciò che facciamo non è che una goccia nell'oceano, ma se questa goccia non ci fosse all'oceano mancherebbe qualcosa», secondo l'insegnamento di Madre Teresa di Calcutta - la transizione energetica, quindi quella ecologica, è un fatto anche (se non soprattutto) molto pratico. Cosa si intende dire? Che è un fatto di soldi. Di come spenderli. Di assi-

¹⁰ Sull'economia circolare e la transizione ecologica, quale passaggio ad una società e ad un sistema economico-produttivo più in linea con la limitatezza e con la rara preziosità delle risorse naturali, i contributi sono moltissimi. Tra gli altri, e senza alcuna pretesa di esaustività, si rinvia a F. DE LEONARDIS, *Economia circolare: saggio sui suoi tre diversi aspetti giuridici. Verso uno Stato circolare?*, in *Dir. amm.*, 2017, pp. 163 ss.; ID., (a cura di), *Studi in tema di economia circolare*, Macerata, 2019; ID., *Economia circolare (diritto pubblico)*, in *Dig. disc. pubbl.*, 2021, pp. 161 ss.; E. SCOTTI, *Poteri pubblici, sviluppo sostenibile ed economia circolare*, in *Il diritto dell'economia*, 2019, pp. 493 ss.; S. CAVALIERE, *Economia circolare e intervento pubblico nell'economia: spunti di riflessione*, in *Dir. fond.*, 2020, pp. 930 ss.; M. COCCONI, *La regolazione dell'economia circolare: sostenibilità e nuovi paradigmi di sviluppo*, Milano, 2020; ID., *The Trajectory of circular economy under the European Green New Deal*, in *Ius Publicum*, 2021, pp. 1-22; ID., *La transizione europea verso la circolarità economica nel nuovo quadro geopolitico*, in *Il diritto dell'economia*, 2023, pp. 45 ss.; B. CELATI, *Stato e mercato nella disciplina giuridica del "governo dell'economia sostenibile"*, in *Amministrazione in Cammino*, 2021; E. BRUTI LIBERATI, *Politiche di decarbonizzazione, costituzione economica europea e assetti di governance*, in *Dir. pubbl.*, 2021, pp. 415 ss.; F. RASPADORI, *L'economia circolare nell'ordinamento giuridico dell'Unione Europea*, in AA.VV., *Liber Amicorum per Sergio Marchisio. Il diritto della comunità internazionale tra caratteristiche strutturali e tendenze innovative*, Napoli, 2022, pp. 883 ss.; E. CHITI, *Managing the Ecological Transition of the EU: the European Green Deal as a Regulatory Process*, in *Common Market Law Review*, 2022, pp. 19 ss.; P. PASSAGLIA, *Transition by Law vs. Transition by Plan: una prospettiva di diritto comparato per lo studio dell'economia circolare*, in *Federalismi.it*, 2023; A.I. BRABOSA SÁ LEITÃO DI PASQUALE, *L'economia circolare nei negoziati per un trattato globale sulla plastica: verso un approccio integrato per affrontare le crisi ambientali*, in *Riv. giur. amb.*, 2024, pp. 381 ss.; N. D'ANZA, *La transizione verso l'economia circolare nel contesto di un'economia non pianificata. Il caso dell'Unione europea*, in *ibidem*, pp. 409 ss.; F. PERRINI, *L'ordinamento giuridico internazionale contemporaneo e la transizione al modello economico circolare per una più efficace tutela dell'ambiente*, in *ibidem*, pp. 503 ss.; M. SCHETTINI, *Lotta ai cambiamenti climatici e transizione verso un modello di economia circolare: il ruolo del diritto internazionale*, in *ibidem*, pp. 545 ss.

¹¹ PAPA FRANCESCO, *Enciclica Laudato Si'* del 24 maggio 2015, ove la parola «Casa comune» compare ben dodici volte, a significare il «pianeta come patria e l'umanità come popolo che abita una casa comune».

¹² Si converrà che, in diverse sedi, si sentono sempre più spesso parole come «sostenibilità», «transizione ecologica», «transizione energetica», «fonti rinnovabili», «mondo *green*», «soluzioni eco-compatibili», «risparmio energetico», etc.

curarsi che arrivino a favore di iniziative e progetti in linea con l'obiettivo finale¹³. In numerosissimi atti europei (p. es., la comunicazione sul *Green deal* europeo¹⁴) si precisa che la trasformazione sostenibile dell'economia e della società europea «richiederà massicci investimenti pubblici e maggiori sforzi per indirizzare i capitali privati verso interventi a favore del clima e dell'ambiente, evitando nel contempo la dipendenza da pratiche insostenibili». E in effetti non potrà esservi nessuna «transizione energetica»¹⁵ - che è imprescindibile per l'attuazione della più ampia «transizione ecologica»¹⁶ - senza il ricorso ad ingenti risorse pubbliche. Così come non potranno esservi investimenti pubblici, che in quanto tali presuppongono una razionale e corretta canalizzazione di risorse economiche, senza che la transizione energetica sia attuata in maniera ordinata. Ma perché questo accada, all'attività elargitivi di finanziamenti, sovvenzioni, contributi e incentivi, comunque denominati, dovrà affiancarsi una *attivi-*

¹³ Al di là di quale delle previsioni si ritenga più attendibile, è indubbio che la transizione energetica e il raggiungimento di una situazione di neutralità climatica richiederanno investimenti ingenti. Così, giusto per dare un'idea, l'Agenzia Internazionale dell'Energia ha calcolato, nel 2021, che gli investimenti dovrebbero arrivare a rappresentare il 2,5% del PIL mondiale entro il 2030; la stessa Agenzia, nel 2023, ha precisato che per la transizione energetica dovrebbero essere spesi 5 mila miliardi di dollari l'anno. Nel 2023, il Fondo monetario internazionale ha invece stimato che il raggiungimento della neutralità climatica potrebbe avere un costo economico complessivo previsto per il 2030 pari allo 0,5% del PIL mondiale. La società di consulenza McKinsey, invece, ha ritenuto che la spesa per i sistemi energetici e di uso del suolo nella transizione potrebbe arrivare a 9,2 trilioni di dollari l'anno tra il 2021 e il 2050. A ben vedere sono numeri impressionanti, ma resta il fatto che la transizione energetica ed ecologica sono indispensabili e convenienti anche da un punto di vista economico. Come osservato nello studio di M. KOTZ, A. LEVERMANN, L. WENZ, *The economic commitment of climate change*, in *Nature*, 2014, pp. 551, gli impatti economici dei cambiamenti climatici avrebbero una entità di sei volte maggiori rispetto agli investimenti necessari per mitigare le emissioni e mantenere la temperatura del Pianeta al di sotto dei 2°C.

¹⁴ Cfr., Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato delle regioni, recante «Il *Green Deal* europeo» dell'11 dicembre 2019, COM(2019) 640 final, ove già allora poteva leggersi che «l'UE dispone collettivamente della capacità di trasformare la sua economia e la sua società, indirizzandole su un percorso maggiormente sostenibile. Può fare leva sui suoi punti di forza in quanto *leader* mondiale nelle misure per il clima e l'ambiente, la protezione dei consumatori e i diritti dei lavoratori. Un'ulteriore riduzione delle emissioni costituisce una sfida che richiederà massicci investimenti pubblici e maggiori sforzi per indirizzare i capitali privati verso interventi a favore del clima e dell'ambiente, evitando nel contempo la dipendenza da pratiche insostenibili. L'UE deve essere in prima linea nel coordinamento degli sforzi internazionali verso la creazione di un sistema finanziario coerente che promuova soluzioni sostenibili. Questo investimento iniziale rappresenta inoltre un'opportunità per avviare stabilmente l'Europa su un nuovo percorso di crescita sostenibile e inclusiva. Il *Green Deal* europeo permetterà di accelerare e sostenere la transizione necessaria in tutti i settori» (v. p. 2) oppure ancora che «le ambizioni del *Green Deal* europeo comportano un ingente fabbisogno di investimenti. Secondo le stime della Commissione per conseguire gli obiettivi 2030 in materia di clima ed energia serviranno investimenti supplementari dell'ordine di 260 miliardi di euro l'anno, equivalenti a circa l'1,5 % del PIL 2018, il cui flusso dovrà essere mantenuto costante nel tempo. Una sfida di tale portata richiede la mobilitazione sia del settore pubblico sia di quello privato. La Commissione presenterà un piano di investimenti per un'Europa sostenibile inteso a sopperire a questo fabbisogno supplementare, che combinerà finanziamenti specifici per incentivare gli investimenti sostenibili e proposte volte a creare un contesto più favorevole agli investimenti verdi. In parallelo sarà essenziale predisporre una riserva di progetti sostenibili da cui attingere. L'assistenza tecnica e i servizi di consulenza aiuteranno i promotori a individuarli, svilupparli e accedere alle fonti di finanziamento. Il bilancio dell'UE rivestirà un'importanza fondamentale. La Commissione ha proposto di portare al 25 % l'obiettivo di integrazione degli aspetti climatici in tutti i programmi dell'UE. Il bilancio contribuirà alla realizzazione degli obiettivi climatici dell'UE anche sul piano delle entrate: tra i nuovi flussi di entrate (risorse proprie) proposti dalla Commissione, uno è basato sui rifiuti non riciclati degli imballaggi in plastica e un altro potrebbe scaturire dall'assegnazione al bilancio del 20 % dei proventi delle aste nell'ambito del sistema per lo scambio di quote di emissioni dell'UE» (v. pag. 17). In dottrina, tra gli altri, M.C. CARTA, *Il Green Deal europeo. Considerazioni critiche sulla tutela dell'ambiente e le iniziative di diritto UE*, in *Eurojus.it*, 2020, pp. 54 ss.; S. CAVALIERE, *Il progetto Green new deal e gli incentivi verdi: è tutto oro quello che luccica?*, in *Dir. pubbl. eu., Rass. online*,

tà di controllo. Ed eccola qui la parolina che vale a perimetrare e, all'un tempo, disvelare l'oggetto che in questa sede si intende esplorare all'interno della tematica delle incentivazioni pubbliche alle «Configurazioni di autoconsumo per la condivisione dell'energia rinnovabile» (CACER)¹⁷. Di qui, anche, la scelta di ricorrere ad una concettualizzazione allegorica per il titolo: i «cavalieri verdi», per indicare le politiche e le regole dirette a favorire la transizione verso un sistema energetico sostenibile, senza per questo trascurare l'importanza di assicurarsi che le risorse economiche siano effettivamente destinate a tale scopo; gli «orchi neri», per evocare invece i rischi e le insidie sottesi al cattivo utilizzo di tali risorse da parte dei beneficiari, tra cui quelli di riciclaggio di denaro. Quello che comunque si andrà tentando di indagare non sono tanto i «controlli tradizionali» compiuti nell'ambito dei procedimenti e dei rapporti di incentivazione pubblica alle energie rinnovabili e all'efficienza energetica, su cui

2020, pp. 1 ss.; M. FALCONE, *Il Green Deal europeo per un continente a impatto climatico zero: la nuova strategia per la crescita tra sfide, responsabilità e opportunità*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2020, pp. 379 ss.; G. LUCHENA, *Il rilancio dell'economia attraverso aiuti statali proattivi e condizionati*, in *Pass. cost.*, 2021, pp. 162 ss.; E. BRUTI LIBERATI, *Green Deal, Green Industrial Policy*, in M. CECCHETTI, L. RONCHETTI, E. BRUTI LIBERATI (a cura di), *Tutela dell'ambiente: diritti e politiche*, Napoli, 2021, pp. 120 ss.; A. MOLITERNI, *Il Green Deal europeo e le sfide per il diritto dell'ambiente*, in *Riv. quad. dir. amb.*, 2022, pp. 4 ss.; D. BEVILACQUA, *Il Green Deal, l'economia circolare e lo "Stato conformatore"*, in *RGOnline*, 2023; ID., *Il Green New Deal è globale, ma lo fanno gli Stati*, in *ibidem*; ID., *Il Green New Deal*, Milano, 2024; D. BEVILACQUA, E. CHITI, *Green Deal. Come costruire una nuova Europa*, Bologna, 2024.

¹⁵ In argomento, tra gli altri, L. AMMANNATI, *Una nuova governance per la transizione energetica dell'Unione europea. Soluzioni ambigue in un contesto conflittuale*, in ID. (a cura di), *La transizione energetica*, Torino 2018, pp. 3 ss.; ID., *La transizione energetica nell'Unione europea. Il nuovo modello di governance*, in G. DE MAIO (a cura di) *Introduzione allo studio del diritto dell'energia*, Napoli 2019, pp. 12 ss.; ID., *Energia e ambiente: regolazione per la transizione*, in M. PASSALACQUA (a cura di), *Diritti e mercati nella transizione ecologica e digitale*, Padova, 2021, pp. 173 ss.; ID., *Transizione energetica, just transition e finanza*, in *Riv. trim. dir. econ.*, 2022, pp. 289 ss.; N. MAGNANI, *Transizione energetica e società*, Milano, 2018; E. BRUTI LIBERATI, *La transizione energetica e il Winter Package. Politiche pubbliche e regolazione dei mercati*, Milano, 2018; ID., *Politiche di decarbonizzazione, costituzione economica europea e assetti di governance*, in *Dir. pubbl.*, 2021, pp. 415 ss.; ID., *La strategia di decarbonizzazione e il nuovo modello di disciplina dei mercati alla luce dell'emergenza ucraina*, in *Riv. reg. merc.*, 2022, pp. 3 ss.; T. FAVARO, *La transizione energetica. Stato, mercato, innovazione*, Padova 2020. C. AURA, *Economia circolare e transizione energetica: le nuove sfide per le PMI*, Milano, 2022; F. VETRÒ, *Sviluppo sostenibile, transizione energetica e neutralità climatica. Profili di governance, efficienza energetica ed energie rinnovabili nel nuovo ordinamento dell'energia*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2022, pp. 53 ss.; A. SCIORTINO, *La transizione energetica e le sfide alla democrazia*, *Lettera AIC*, 2022; G. LUCHENA, *Crisi energetica e aiuti di Stato*, in *Riv. trim. dir. econ.*, 2022, pp. 129 ss.; ID., *Programmazione multilivello dell'economia e condizionalità*, in *Federalismi.it*, 2022; ID., *Il governo degli aiuti di stato nell'economia in transizione*, in *Riv. trim. dir. econ., Suppl. 1*, 2024, pp. 53 ss.; A. POLISENO, *Transizione energetica transnazionale*, in *Econ. Pubbl.*, 2023, pp. 97 ss.

¹⁶ Sulla transizione ecologica e sui relativi riflessi giuridici che la stessa ha avuto e continua ad avere, L. TAFARO, *Sostenibilità ambientale, economia circolare e diritto dei cives: nuove prospettive*, in A. BONOMO, L. TAFARO, A.F. URICCHIO (a cura di), *Le nuove frontiere dell'eco-diritto*, Bari, 2021, 21 pp. ss.; M. PENNASILICO, *Sviluppo sostenibile, legalità costituzionale e analisi "ecologica" del contratto*, in *Persona e Mercato*, 2015, pp. 37 ss.; ID., *Sviluppo sostenibile e contratto ecologico: un altro modo di soddisfare i bisogni*, in *Rass. dir. civ.*, 2016, pp. 1291 ss.; E. CATERINI, *Sostenibilità e ordinamento civile. Per una riproposizione della questione sociale*, Napoli, 2018; G. LUCHENA, *Transizione ecologica*, in *Passaggi Costituzionali*, 2021, pp. 168 ss.; G. GIRAUD, *La rivoluzione dolce della transizione ecologica. Come costruire un futuro possibile*, Roma, 2022; E. SCOTTI, *Il diritto dell'economia nella transizione ecologica*, in E. BANI, F. DI PORTO, G. LUCHENA, E. SCOTTI, *Lezioni di diritto dell'economia*, Torino, 2023, pp. 227 ss.; F. DE LEONARDIS, *Lo Stato Ecologico. Approccio sistemico, economia, poteri pubblici e mercato*, Torino, 2023; G. LUCHENA, A. POLISENO, L. RODIO NICO, *La transizione ecologica sussidiata: un nuovo tracciato disciplinare per la flessibilizzazione delle regole in materia di aiuti alle imprese*, in *Econ. pubbl.*, 2024, pp. 85 ss.

tanto è stato detto e scritto¹⁸. Piuttosto quella peculiare tipologia di controlli che va sotto il nome di «controlli antiriciclaggio». Beninteso: l'intento di guardare ad essi non costituisce un fantasioso (e stravagante) esperimento di speculazione dottrinale animato dall'intento di trovare a tutti i costi terreni d'indagine anche là dove non ce ne siano. Il contrario, semmai. La scelta di rivolgere l'attenzione a tali controlli si impone per la presenza - come si avrà modo di dire - di alcuni puntuali addentellati presenti sia nel decreto del Ministro dell'Ambiente e della Sicurezza energetica del 7 dicembre 2023, n. 414 (c.d. decreto CACER)¹⁹, sia nelle Regole operative del GSE²⁰.

V'è da dire che i controlli sono un tema che sembra essere ormai diventato fuori moda, perché impopolare. Negli ultimi anni, le accuse e le critiche mosse da più parti, con frasi talvolta pretestuose e cantileniche («i controlli rallentano l'economia», i «controlli

¹⁷ Le diverse tipologie di Configurazioni di autoconsumo per la condivisione dell'energia rinnovabile vengono declinate, sulla scorta di quanto disposto dal D.lgs. 8 novembre 2021, n. 199 e dal D.lgs. 8 novembre 2021, n. 210, dall'Allegato A alla delibera ARERA 727/2022/R/eel (c.d. Testo Integrato per l'Autoconsumo Diffuso - TIAD). Il TIAD, nel dettare la disciplina per il riconoscimento del contributo di valorizzazione correlato all'energia autoconsumata nell'ambito delle configurazioni, ne individua sette tipologie. Trattasi dei gruppi di autoconsumatori di energia rinnovabile; dei gruppi di clienti attivi che agiscono collettivamente, delle comunità energetiche rinnovabili (CER), delle comunità energetiche dei cittadini (CEC), dell'autoconsumatore individuale di energia rinnovabile "a distanza", del cliente attivo "a distanza", nonché dell'autoconsumatore individuale di energia rinnovabile "a distanza" con linea diretta.

¹⁸ Tra gli altri, A. TRAVI, *Considerazioni critiche sulla tutela dell'affidamento nella giurisprudenza amministrativa (con particolare riferimento alla incentivazione ad attività economiche)*, in *Riv. reg. merc.*, 2016, pp. 6 ss.; ID., *I poteri di revisione del G.S.E.*, in P. BIANDRINO, M. DE FOCATIIS (a cura di), *Efficienza energetica ed efficienza del sistema dell'energia: un nuovo modello?*, Milano, 2017, pp. 124 ss.; F. SCALIA, *Controlli e sanzioni in materia di incentivi alle fonti energetiche rinnovabili*, in *Federalismi.it*, 2018; ID., *Incentivi alle fonti rinnovabili e tutela dell'affidamento*, in *Dir. econ. (II)*, 2019, pp. 229 ss. D. ANDRACCHIO, *Considerazioni sul nuovo sostanzialismo dei "poteri sanzionatori" in materia di incentivi alle energie rinnovabili*, in *GiustAmm.it*, 2018, pp. 1-22.; G. MANFREDI, *I poteri del Gestore dei servizi energetici tra annullamento, misure ripristinatorie e sanzioni*, in *Urb. e App.*, 2020, pp. 308 ss.; C. VIVANI, F. TRIVERI, *I poteri di controllo e di verifica del GSE in materia di incentivi*, in *Giur. cost.*, 2021, 10, pp. 2191 ss.; M. PROTTO, *Il decreto semplificazioni alla prova dei fatti. La riscrittura dei poteri di controllo del GSE nell'ambito dell'autotutela*, in *Giur. it.*, 2021, pp. 1242 ss.; L. ANIBALLI, *Il potere di controllo del GSE sugli incentivi alle fonti rinnovabili*, in *Giorn. dir. amm.*, 2021, pp. 221 ss.; A. COIANTE, *I poteri del GSE nell'ambito dell'erogazione degli incentivi per la produzione di energia da fonte rinnovabile: stato dell'arte e persistenti complessità*, in *Federalismi.it*, 2022.

¹⁹ Oltre a richiamare, nella parte preambolica dei «Visto», la direttiva (UE) 2015/849 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 maggio 2015, relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a fini di riciclaggio o finanziamento del terrorismo, che modifica il regolamento (UE) n. 648/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio e che abroga la direttiva 2005/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio e la direttiva 2006/70/CE della Commissione, l'art. 1, del D.M. 7 dicembre 2023, n. 414 stabilisce che «entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, sono approvate, con decreto del Ministero su proposta del GSE, e previa verifica da parte di ARERA per le parti di sua competenza, ai sensi del Testo Integrato Autoconsumo Diffuso (TIAD), le regole operative per l'accesso ai benefici. Le regole operative di cui al comma 1 disciplinano, in particolare: [...] d) le modalità di trasmissione dell'insieme minimo di informazioni per la verifica di quanto previsto dall'articolo 22, paragrafo 2, lettera d) del Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021 relativamente al titolare effettivo del destinatario dei fondi o appaltatore, ai sensi dell'articolo 3, punto 6, della direttiva (UE) 2015/849 del Parlamento europeo e del Consiglio, secondo il *format* di cui all'Allegato 7 alle Linee Guida per i Soggetti attuatori allegato al Si.Ge.Co. pubblicato sul sito del Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica». Come peraltro precisato sul sito istituzionale del GSE, il decreto CACER «prevede due misure: a) una tariffa incentivante (contributo in conto esercizio) sulla quota di energia condivisa incentivabile per gli impianti a fonti rinnovabili inseriti in configurazioni di autoconsumo per la condivisione dell'energia. Le tipologie di configurazione che accedono alla tariffa incentivante sono le comunità di energia rinnovabile, i gruppi di autoconsumatori e gli autoconsumatori a distanza. La tariffa può essere richiesta fino al trentesimo giorno successivo alla data di raggiungimento di un contingente di potenza incentivata pari a 5

disincentivano gli investimenti», i «controlli sono uno strumento che serve solo alle amministrazioni per sanare, a scapito di cittadini e imprese, errori che le prime hanno commesso», i «controlli, con la correlata adozione di provvedimenti ablatori, attentano al legittimo affidamento», i «controlli comportano un allungamento dei termini dei procedimentali», etc.), hanno contribuito ad alimentare una diffusa cultura di diffidenza verso di essi. È indubbio che, in ogni democrazia avanzata, si possa (anzi si debba) ragionare in ordine alla possibile individuazione di modalità più efficaci ed efficienti per l'espletamento di controlli sulla erogazione di risorse pubbliche ai privati, di modo che questi siano effettivi²¹. Rimane il fatto, però, che la loro importanza è fuori discussione²². A meno di non voler abbracciare le teorie più estreme del c.d. anarchismo economico (o

GW, e comunque non oltre il 31 dicembre 2027; b) un contributo in conto capitale (a fondo perduto) a valere sulle risorse del PNRR, fino al 40% dei costi ammissibili, per lo sviluppo delle comunità energetiche e delle configurazioni di autoconsumo collettivo, i cui impianti sono collocati nei comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti. Le tipologie di configurazione ammesse ai benefici della misura PNRR sono le Comunità Energetiche Rinnovabili e i gruppi di autoconsumatori di energia rinnovabile che agiscono collettivamente. Le richieste di accesso al contributo devono essere inviate entro e non oltre il 31 marzo 2025 e tutti gli impianti ammessi al contributo dovranno entrare in esercizio entro 18 mesi a partire dalla data di ammissione al contributo e comunque non oltre il 30 giugno 2026. La misura si applica fino al 30 giugno 2026, per la realizzazione di una potenza complessiva di almeno 2 GW, nel limite delle risorse finanziarie attribuite dal PNRR, di 2,2 miliardi di euro».

²⁰ Alla Parte III, Capitolo Primo, paragrafo 1.1.3. delle Regole Operative del GSE, approvato con decreto direttoriale del 22 aprile 2024, si stabilisce che «in base al paragrafo 2, lettera d), articolo 22 del Regolamento (UE) 2021/241, «ai fini dell'audit e dei controlli e per fornire dati comparabili sull'utilizzo dei fondi in relazione a misure per l'attuazione di riforme e progetti di investimento nell'ambito del Piano per la ripresa e la resilienza» è previsto l'obbligo di raccogliere alcune particolari categorie standardizzate di dati tra cui «il nome del destinatario finale dei fondi (...); il/i nome/i, il/i cognome/i e la data di nascita del/dei titolare/i effettivo/i del destinatario dei fondi o appaltatore, ai sensi dell'articolo 3, punto 6, della direttiva (UE) 2015/849 del Parlamento europeo e del Consiglio (...)». Il Soggetto beneficiario dovrà fornire, in fase di invio della richiesta, compilando gli appositi campi previsti sul Portale Informatico, i dati identificativi del titolare effettivo, così come definito dall'articolo 20 del D.Lgs. 21 novembre 2007, n. 231, in conformità con quanto stabilito dalla Linee Guida per lo svolgimento delle attività di controllo e rendicontazione degli interventi PNRR di competenza delle Amministrazioni centrali e dei Soggetti attuatori e di quanto altresì stabilito nelle Circolari RGS del 15 settembre 2023, n. 27. Ogni titolare effettivo dovrà rendere una propria dichiarazione indicando anche l'assenza di ogni conflitto di interesse. Ai soli fini di indirizzo, si riportano i criteri generali recepiti all'interno delle suddette Linee Guida per l'identificazione del titolare effettivo: 1. Il titolare effettivo coincide con la persona fisica o le persone fisiche cui, in ultima istanza, è attribuibile la proprietà diretta o indiretta dell'ente/società, ovvero il relativo controllo. In particolare: a) costituisce indicazione di proprietà diretta la titolarità di una partecipazione superiore al 25% del capitale societario detenuta da una persona fisica; b) costituisce indicazione di proprietà indiretta la titolarità di una percentuale di partecipazioni superiore al 25% del capitale societario posseduta per il tramite di società controllate, società fiduciarie o per interposta persona. 2. Nelle ipotesi in cui l'esame dell'assetto proprietario non consenta di individuare in maniera univoca la persona fisica o le persone fisiche cui è attribuibile la proprietà diretta o indiretta dell'ente/società, il titolare effettivo coincide con la persona fisica o le persone fisiche cui, in ultima istanza, è attribuibile il controllo del medesimo in forza: a) del controllo della maggioranza dei voti esercitabili in assemblea ordinaria; b) del controllo di voti sufficienti per esercitare un'influenza dominante in assemblea ordinaria; c) dell'esistenza di particolari vincoli contrattuali che consentano di esercitare un'influenza dominante. 3. Qualora l'applicazione dei criteri precedenti non consenta di individuare univocamente uno o più titolari effettivi, il titolare effettivo coincide con la persona fisica o le persone fisiche titolari, conformemente ai rispettivi assetti organizzativi o statutari, di poteri di rappresentanza legale, amministrazione o direzione dell'ente/società».

²¹ Come osservato da L. LORENZONI, *I controlli pubblici sull'attività dei privati e l'effettività della regolazione*, in *Dir. amm.*, 2017, p. 780, cui si rinvia anche per gli ampi richiami bibliografici, l'effettività dei controlli può intendersi «nel duplice senso di possibilità di conseguire un risultato efficace a favore dei privati e dell'azione dei pubblici poteri, nonché di principio di diritto che consente al comando dell'amministrazione di imporsi effettivamente ai soggetti sottoposti e, più di recente, di tutelarne efficacemente le situazioni giuridiche soggettive».

anarcocapitalismo)²³, i controlli contribuiscono, invero, ad assicurare la razionalità (quindi la legittimità e l'opportunità) dell'azione elargitivi dei poteri pubblici, con un complessivo beneficio per l'intera collettività, nonché la conformità delle scelte e delle condotte dei privati ai pertinenti paradigmi regolatori²⁴. Su questo non si può non convenire. È un punto fermo e partendo proprio da questo andremo sviluppando le nostre successive riflessioni.

2. Realtà giuridica effettuale ed *Energy communities*

Tra le moltissime altre cose, i maestri a tutto tondo e dalle menti più sottili che la tradizione giuridica occidentale ha conosciuto insegnavano che qualunque riflessione giuridica deve avere quale punto di partenza la penetrante comprensione dei fatti e delle cose fenomenolo-

²² In argomento, sulle diverse culture di controllo venute affermandosi nel tempo, il bel saggio di E. D'ALTERIO, *La cultura del controllo nel sistema amministrativo italiano*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2024, pp. 3 ss.

²³ Le teorie anarchiche, sia pure con diverse gradazioni e intensità, muovono dall'assunto che il progresso e il benessere delle società possano essere meglio garantite dalle sole leggi di mercato, senza la intermediazione delle burocrazie statali. Come ricorda D. COSTA, *Anarcho-capitalism*, in *Encyclopedia Britannica*, 2024, «*anarcho-capitalism, political philosophy and political-economic theory that advocates the voluntary exchange of goods and services in a society broadly regulated by the market rather than by the state. Anarcho-capitalism is rooted in classical liberalism, individualist anarchism (i.e., anarchism that prioritizes individual liberty rather than freely formed associations of individuals), and the 19th-century Austrian school of economics, whose 20th-century adherents included the influential libertarian economists Ludwig von Mises and F.A. Hayek. Anarcho-capitalism challenges other forms of anarchism by supporting private property and private institutions with significant economic power. The term anarcho-capitalism was coined by Murray Rothbard, a leading figure in the American libertarian movement from the 1950s until his death in 1995. Rothbard envisioned a "contractual society" in which the production and exchange of all goods and services, including those usually assigned to the state (such as law enforcement, education, and environmental protection) would be conducted through voluntary agreements (contracts) between individuals. Such agreements would be constrained only by a previously adopted and mutually agreed-upon legal code, which would encompass, among other principles, the libertarian axioms of self-ownership (the right of individuals to maintain complete control of their own bodies) and nonaggression (the prohibition of violence or coercion against the bodies or other property of other individuals). In Rothbard's view, the typical powers of the state are unjustified because their exercise unnecessarily restricts individual liberty, reduces individual prosperity, and creates or exacerbates a host of economic and social problems. In support of their views, anarcho-capitalists have cited examples of societies closely related to their theory. The American economists David Friedman and Bruce Benson, for example, argued that the commonwealth period of Icelandic history, which lasted from 930 to 1262 ce, witnessed significant social and economic progress despite the absence of a bureaucracy, an executive, or any system of criminal law. Icelandic society was led by chieftains, or goðar, but chieftainships were treated as private property that could be bought and sold, and membership in a chieftainship was purely voluntary*». In argomento, anche J.M. BUCHANAN, *The Limits of Liberty: Between Anarchy and Leviathan*, Chicago, 1975; R. NOZICK, *Anarchy, State, and Utopia*, New York, 1977; R.E. BARNETT, *Whither Anarchy? Has Robert Nozick Justified the State?*, in *Journal of Libertarian Studies*, 1977, pp. 15 ss.; D. FRIEDMAN, *Anarchy and Efficient Law*, in J. SANDERS, J. NARVESON (a cura di), *For and against the State, Philosophical Readings*, Londra, 1996, pp. 235 ss.; A. RUTTEN, *Can anarchy have us from Leviathan?*, in *The Independent Review*, 1999, pp. 581 ss.; P. BOETTKE, *Anarchism as a progressive research program in political economy*, in E.P. STRINGHAM (a cura di), *Anarchy, State and Public Choice*, Cheltenham, 2005, pp. 178 ss.; M. MODRZEJEWSKA, *The need of State? American anarcho-capitalism*, in *Journal of American Studies*, 2009, pp. 49 ss.

²⁴ I controlli risultano fondamentali tanto nella loro configurazione di controlli sui poteri pubblici, quanto in quella di controlli dei pubblici poteri sull'attività dei privati. Per l'esame di più e diversi aspetti relativi alla prima tipologia di controlli, tra i moltissimi altri, ci si limita a rinviare a G. BERTI, L. TUMIATI, *Controlli amministrativi*, in *Enc. dir.*, 1962, pp. 299 ss.; M.S. GIANNINI, *Controllo: nozione e problemi*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1974, pp. 1264 ss.; U. POTOTSCHNIG, *Controlli e principi costituzionali sulla pubblica amministrazione*, in *Quaderni regionali*, 1984, pp. 1247 ss.; L. VANDELLI, *I controlli sull'amministrazione regionale e locale*, Bologna, 1984; A. CROSETTI, *Controlli amministrativi*, in *Dig. pubbl.*, Torino, 1989, 67; S. CASSESE, *I moscerini e gli av-*

giche, di modo da «trarre il sistema dal reale»²⁵. Ma cos'è il reale? Niente più, niente meno che la pluralità di vicende, di circostanze, di accadimenti e di dinamiche che, segnando le evoluzioni delle moderne comunità evolute, finiscono col determinare l'emersione di interessi meritevoli di essere protetti con la elaborazione di politiche e di misure costruite in rapporto e in funzione alle specificità di quegli interessi. È dato acquisito che, all'interno di una relazione biunivoca, il fenomeno giuridico nasce e si modella in correlazione ai mutamenti della società. E nel modellarsi finisce con l'imprimere dei «condizionamenti conformativi» agli interessi e alle istanze che gemmano dagli accadimenti sociali. Parafrasando alcuni dei criteri sui cui poggia la teoria searleana²⁶, per prendere contezza del reale occorre distinguere tre tipologie di fatti: i «fatti bruti», che sono quelli che esistono *in rerum natura*, senza che dipendano da azioni coscienti e intenzionali di una collettività di individui; i «fatti sociali», che

voltoi. Sistema dei controlli e riforma della costituzione, in *Corriere giuridico*, 1993, pp. 217 ss.; G. BERTI, N. MARZONA, *Controlli amministrativi*, in *Enc. dir.*, 1999, pp. 457ss.; G. D'AURIA, *Controlli amministrativi*, in S. CASSESE (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, 2006, pp. 1427 ss.; M. DE BENEDETTO, *Controlli amministrativi*, in *Enc. giur.*, 2006, pp. 1 ss.; E. D'ALTERIO, *I controlli sull'uso delle risorse pubbliche*, Milano, 2015. Quanto ai controlli pubblici (comprensivi della estrinsecazioni vigilatorie e ispettive) sull'esercizio dell'attività di impresa, il cui efficiente esercizio costituisce formidabile strumento di promozione dello sviluppo economico e della crescita dell'imprenditoria e, specularmente, la cui inefficienza e/o irragionevole onerosità e pervasività rappresentano un serio ostacolo allo sviluppo economico e della crescita dell'imprenditoria, tanto che sulla base dei rapporti OCSE e delle raccomandazioni delle istituzioni europee è stato recentemente adottato il D.lgs. 2 luglio 2024, n. 103, recante «Semplificazione dei controlli sulle attività economiche» - si rinvia a R. LEVI, *I controlli dello stato sulla produzione industriale: contributo allo studio della disciplina corporativa della produzione*, Milano, 1938; V. SPAGNUOLO VIGORITA, *L'iniziativa economica privata nel diritto pubblico*, Napoli, 1959; E. CHELI, *Libertà e limiti dell'iniziativa economica privata nella giurisprudenza della Corte costituzionale e nella dottrina*, in *Rass. dir. pubbl.*, 1960, pp. 303 ss.; P. BARCELLONA, *Intervento statale e autonomia privata nella disciplina dei rapporti economici*, Milano, 1969; A. BALDASSARRE, *Iniziativa economica privata*, in *Enc. dir.*, 1971, pp. 593 ss.; F. GALGANO, *La libertà di iniziativa economica privata nel sistema delle libertà costituzionali*, in F. GALGANO (diretto da), *Trattato di diritto commerciale e di diritto pubblico dell'economia*, Padova, 1977, pp. 512 ss.; V. OTTAVIANO, *La regolazione del mercato. I principi costituzionali*, in F. GALGANO (diretto da), *Trattato di diritto commerciale e di diritto pubblico dell'economia*, Padova, 1979, pp. 452 ss.; P. DE CARLI, *Costituzione e attività economiche*, Padova, 1978; A. PACE, *Iniziativa privata e governo pubblico dell'economia. Considerazioni preliminari*, in *Scritti in onore di Egidio Tosato*, Milano, 1982, pp. 531 ss.; M. LUCIANI, *La produzione economica privata nel sistema costituzionale*, Padova, 1983; ID., *Economia (nel diritto costituzionale)*, in *Dig. disc. pubbl.*, 1991, pp. 373 ss.; F. TRIMARCHI BANFI, *Organizzazione economica ad iniziativa privata e organizzazione economica ad iniziativa riservata negli articoli 41 e 43 della Costituzione*, in *Pol. dir.*, 1992, pp. 3 ss.; L. TORCHIA, *Il controllo pubblico della finanza privata*, Padova, 1992; T. PADOA SCHIOPPA, *Il governo dell'economia*, in *Lo Stato delle istituzioni italiane. Problemi e prospettive*, Milano, 1994, pp. 294 ss.; M. STIPO, *Vigilanza e tutela*, in *Enc. giur.*, 1994; P. BILANCIA, *Modello economico e quadro costituzionale*, Torino, 1996; N. IRTI, *Economia di mercato e interesse pubblico*, in *Riv. trim. dir. e proc. civ.*, 2000, pp. 435 ss.; S. CASSESE, *La costituzione economica europea*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2001, pp. 911 ss.; S. AMOROSINO, *Tipologie e funzioni delle vigilanze sulle attività economiche*, in *Dir. amm.*, 2004, pp. 726; M. D'ALBERTI, *La vigilanza economica esercitata da pubblici poteri*, in E. BANI, M. GIUSTI (a cura di), *Vigilanze economiche. Le regole e gli effetti*, Padova, 2004, pp. 75 ss.; M. PASSALACQUA, *Ispezioni economiche. Tipologie, procedimenti e approcci sistematici*, Padova, 2005; V. BUONOCORE, *Iniziativa economica privata e impresa*, in ID., *Iniziativa economica e impresa nella giurisprudenza costituzionale*, Napoli, 2006, pp. 12 ss.; M. DE BENEDETTO, *Istruttoria amministrativa e ordine del mercato*, Torino, 2008; F. DI LASCIO, *Le ispezioni amministrative sulle imprese. Analisi teorica e diritto positivo*, Napoli, 2012; G. FONDERICO, *La «manovra di agosto». Libertà economica e controlli amministrativi*, in *Giorn. dir. amm.*, 2012, 1, pp. 18 ss.; A. NEGRELLI, *Accesso al mercato e autorizzazioni amministrative nazionali*, Milano, 2016; A. NEGRELLI, *Accesso al mercato e autorizzazioni amministrative nazionali*, Milano, 2016; S. DEL GATTO, *Poteri pubblici, iniziativa economica e imprese*, Roma, 2019.

²⁵ Il riferimento è a Massimo Severo Giannini, il cui metodo massimamente interdisciplinare e orientato a ricavare, con approccio induttivo, una ordinata sistematizzazione delle regole e dei principi di una data materia, parten-

sono quelli che vengono ad esistere nel momento in cui il sentimento comune sviluppa l'intenzionalità collettiva di fare un certo uso dei fatti bruti; infine, i «fatti istituzionali», che sono quelli che vengono ad esistere nel momento in cui i membri di una comunità assegnano una determinata funzione di *status* a determinati fatti bruti, che finiscono quindi con l'assumere una rilevanza ufficializzata attraverso la intermediata riconnessione di determinate conseguenze in termini di «potere» (p. es., poteri simbolici, quando la funzione assegnata è quella del "significare" qualcosa e poteri deontici, quando la funzione assegnata è quella di riconoscere diritti e doveri collegati a quei fatti).

Fin troppo scontato che affinché i fatti bruti, passando per la fase intermedia dei fatti sociali, divengano fatti istituzionali (riconosciuti e regolati dal diritto) bisogna riuscire a coglierne l'esistenza, comprendendone la portata, quando ancora si trovino in una dimensione

do dall'osservazione della realtà indagata, anziché trincerarsi dietro formalismi e dogmatismi di pura teoria autoreferenziale, è stato icasticamente indicato con l'espressione «trarre il sistema dal reale», dapprima dallo M.S. GIANNINI, *Recensione a V.E. Orlando, Principi di diritto amministrativo*, Firenze, 1952, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1953, p. 150 e poi da uno dei suoi maggiori allievi. Infatti, S. CASSESE, *Il politico, il riformatore, lo studioso*, in *Mondoperaio*, 2015, p. 31, ricorda che Giannini «propose l'osservazione diretta dei problemi tramite l'induzione sulle singole leggi, e soprattutto sulle singole realtà. Quindi l'opera del giurista consiste nel trarre il sistema dal reale». Per un'ampia e raffidata riflessione sul lascito, anche metodologico di M.S. Giannini, si vedano i contributi raccolti nel numero monotematico *Massimo Severo Giannini nel centenario della nascita*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2015., pp. 833 ss. La portata e il significato della formula «trarre il sistema dal reale» sono chiariti molto bene anche da F. D'ANGELO, *Massimo Severo Giannini a Sassari. Cronaca di un quadriennio in Sardegna*, in *Dir. e società*, 2023, p. 655, che ricorda come il grande studioso abbia insistito nella necessità di seguire un approccio problematico «[...] per non fossilizzarne i concetti e non arroccarsi nelle identiche posizioni di chiusura ideologica e di formalismo che egli aveva contestato alla pandettistica italiana di diritto pubblico negli anni Trenta dello scorso secolo; da ciò la sua costante attenzione alla "induzione sulle singole leggi" e al dato empirico della prassi giurisprudenziale indispensabili per individuare inediti temi di ricerca. Di certo altro si potrebbe aggiungere, ma è forse in questa opera di dissodamento e di prima disseminazione che meglio si coglie il legame di Giannini con l'isola di Sardegna: nel binomio insolubile, elevato a metodo (induttivo), tra concettualismo ed esperienza giuridica; nell'esigenza imprescindibile di muovere dal particolare delle leggi per ricavarne costrutti generali. In una parola: di partire dall'osservazione diretta dei problemi per «trarre il sistema dal reale».

²⁶ J. SEARLE, *Costruzione della realtà sociale*, Milano, 1996, pp. 37-38, osserva come «senza implicare che questi siano il solo genere di fatti che esistono nel mondo, abbiamo bisogno di distinguere tra fatti bruti, come quelli che il Sole dista 93 milioni di miglia dalla Terra, e fatti istituzionali, come quello che Clinton è presidente degli Stati Uniti. I fatti bruti esistono indipendentemente da ogni istituzione umana; i fatti istituzionali possono esistere solo all'interno di istituzioni umane. I fatti bruti richiedono l'istituzione del linguaggio affinché si possano stabilire i fatti, ma essi esistono del tutto indipendentemente dal linguaggio e da ogni altra istituzione. [...] I fatti istituzionali, dall'altra parte, richiedono istituzioni umane speciali per la loro stessa esistenza». A questi queste due tipologie, poi, si affiancano i fatti sociali, ossia «qualsiasi fatto che implichi una intenzionalità collettiva». Illustra bene la teoria searleana R. BERETTA PICCOLI, *Ontologia del denaro*, in *Riv. estetica*, 2009, pp. 85 ss., il quale ricorda che «gli oggetti di studio fondamentali del volume di Searle sono i cosiddetti fatti istituzionali. Searle distingue essenzialmente tre tipi di fatti: i fatti bruti, i fatti sociali e i fatti istituzionali. L'esistenza di una montagna, essendo indipendente da qualunque istituzione umana, è un esempio di fatto bruto. I fatti bruti, come si vedrà, costituiscono la base fondamentale per la costruzione della realtà sociale. Per definire i fatti sociali occorre introdurre una nozione ulteriore, essenziale nella teoria di Searle: quella di intenzionalità collettiva. Il termine "intenzionalità" è usato nel significato ripreso da Franz Brentano nel 1874 ed è così definito da Searle: "Quella caratteristica per via della quale i nostri stati mentali sono direzionati verso, o sono relativi a, o si riferiscono a, o sono di, oggetti e stati di cose del mondo diversi da loro stessi". Quando avviene una condivisione di stati intenzionali, ovvero, quando io "sto facendo qualcosa solo come parte del nostro fare qualcosa», per esempio contribuire alla conduzione di una barca a vela congiuntamente agli altri membri di un equipaggio, si ha il fenomeno dell'intenzionalità collettiva. Questa, sottolinea Searle, è una capacità primitiva e non riducibile all'intenzionalità individuale: nessun insieme di stati individuali, per quanto ampio possa essere, sarà mai sufficiente per originare una "coscienza del noi". Searle definisce sociale ogni fatto relativo all'intenzionalità collettiva. Infine, i fatti istituzionali sono quei fatti sociali che sono relativi alle istituzioni umane; il denaro ne è l'esempio per eccellenza.

esterna alle ordinarie traiettorie che contraddistinguono i circuiti giuridici dei processi decisionali di tipo istituzionale. Per trarre il sistema dal reale non è quindi possibile limitarsi a prendere in considerazione, in maniera deduttiva, il dato di diritto positivo; sovente le norme e le regole giuridiche non sono un *prius*, ma un *posterius* dei fatti che finiscono col regolare e disciplinare. Normalmente l'esame di un istituto o di una certa regolazione avviene attraverso la consultazione delle fonti normative, dottrinali e giurisprudenziali. Niente di sbagliato in questo. I testi normativi, gli scritti dottrinali e le pronunce giurisdizionali e arbitrali sono i «ferri del mestiere». Epperò, la loro esclusiva consultazione impedisce, per solito, l'acquisizione di una conoscenza piena dell'origine della disciplina e delle finalità che la stessa è chiamata a conseguire. Il metodo di studio realistico²⁷ - propugnato, oltre che da Giannini, da stu-

Altri casi di fatti istituzionali sono la proprietà, i governi e i matrimoni. [...] Un fatto istituzionale nasce allorché i membri di un certo contesto, mediante l'intenzionalità collettiva, assegnano una funzione agentiva e, più precisamente, una funzione di *status* a uno o più fatti bruti. [...] Nella formula proposta da Searle i fatti bruti sostituiscono la variabile individuale X, i fatti istituzionali la variabile Y e il contesto in cui agisce l'intenzionalità collettiva la variabile C. Molti fatti istituzionali sono dotati di indicatori di *status*, vale a dire di rappresentazioni ufficiali che, spesso in forma scritta, attestano l'esistenza di un certo *status*. Esempi di tali indicatori sono i passaporti (attestano la nazionalità), gli atti di proprietà (attestano il possesso di un bene), le licenze di guida (attestano l'abilità di condurre veicoli), l'uniforme di un agente di polizia e così via. Su questa nozione avremo modo di ritornare più avanti. Nel passaggio dal livello bruto (X) al livello istituzionale (Y) il linguaggio gioca un ruolo imprescindibile: se la Y esiste e svolge le sue funzioni in C unicamente perché è appresa e riconosciuta come un'entità in grado di fare ciò, occorrerà un mezzo per concepire e rappresentare Y come avente tali capacità. Il linguaggio svolge questa funzione di rappresentazione del nuovo *status* che, come visto con l'esempio dell'indigeno, non può essere derivato dalle caratteristiche brute dell'oggetto».

²⁷ Il realismo designa - com'è noto - una corrente di pensiero filosofica e giuridica che ritiene di indagare i contenuti e gli effetti delle norme, non già sulla base del mero dato positivo, quanto piuttosto attraverso la puntuale e attenta osservazione dei fatti e delle cose; fatti e cose che - per mutuare dalle parole di M. DE CARO, *Realtà*, Torino 2020 e dalla recensione di F. EUSTACCHI, in *Bollettino soc. fil. it.*, 2022, 95 ss. - stanno peraltro alla base della distinzione tra realismo ontologico e realismo epistemologico: «il primo afferma la reale esistenza di determinati tipi di cose, come le entità concrete (il tavolo o Donald Trump) o astratte (i numeri o gli alieni), le proprietà (la rossezza o il libero arbitrio), gli eventi o i processi (la transustanziazione o il Medioevo); il secondo sostiene l'esistenza di fatti che eccedono la possibilità di accertarli e conoscerli, e quindi sottolinea il limite e la non definitività delle nostre elaborazioni epistemiche (che non esista alcun tipo di vita al di fuori del Sistema solare è un fatto inconoscibile, in quanto implica la necessità di perlustrare l'intero universo per essere confermato)». Suole distinguersi tre correnti di pensiero come possano andare sotto il nome di realismo. Il realismo americano, quello scandinavo e quello russo-polacco. Mentre il primo ha come oggetto privilegiato d'analisi il comportamento dei tribunali che si traduce nell'adozione, in un certo modo e mediante le pronunce, delle norme del diritto positivo, il secondo e il terzo concepiscono i fenomeni giuridici quali fenomeni psichici. In comune hanno, comunque, il rifiuto del metodo deduttivo e, di riflesso, il concettualismo, il formalismo e il dogmatismo. Per approfondimenti, si v. B. LEITER, *Legal realism*, in M.D. PATTERSON, *Companion to Philosophy of Law and Legal Theory*, Oxford, 1996; C. FARALLI, *La ricezione del realismo scandinavo nei paesi latini*, in *Materiali per una storia della cultura giuridica*, 2000, pp. 427 ss.; A. SERPE, *Il realismo giuridico in Danimarca e Norvegia*, in *Materiali per una storia della cultura giuridica*, 2008, pp. 63 ss.; I. PUPOLIZIO, *Più realisti del re? Il realismo giuridico statunitense nella prospettiva dei Critical Legal Studies*, in *ibidem*, 2010, pp. 73 ss.; M. BARBERIS, *La dura realtà dell'interpretazione. Realismo, neorealismo, surrealismo*, in *Ars interpretandi*, 2013, pp. 63 ss.; G. ZACCARIA, *Tre osservazioni su New Realism ed Ermeneutica*, in *Ragion pratica*, 2014, pp. 341 ss.; R. GUASTINI, *Realismo e positivismo*, in *Materiali per una storia della cultura giuridica*, 2024, pp. 389 ss. Ancora, P. CHIASSONI, *Presentazione a G. TARELLO, Il realismo giuridico americano*, Milano, 1962, riedizione Roma, 2023, XIV-XV, mette in luce, con straordinaria chiarezza, alcuni delle caratteristiche principali del metodo realista lucidamente rintracciate nell'opera di Tarello. Più nello specifico, uno dei passaggi fondamentali dell'indagine di G. TARELLO, *Il realismo giuridico americano*, cit., pp. 117-118, è senza dubbio quello nel quale si afferma che «la più importante tra le manifestazioni del realismo giuridico americano è probabilmente quella che si esprime nella critica dell'atteggiamento concettualistico. Per atteggiamento concettualistico si intende di

diosi come Ascarelli²⁸, Grossi²⁹, Capriglione e Sepe³⁰, Di Gaspare³¹ e Luchena³² - si pone agli antipodi del c.d. metodo positivista, che «identifica la realtà giuridica esclusivamente nelle norme e nelle regole poste dal legislatore o dal regolatore (diritto positivo)»³³. Lo studio della «realtà giuridica effettuale»³⁴ non ignora e non trascura le regole; ovviamente, verrebbe da dire. Piuttosto combina la lettura delle stesse con altri elementi di rilievo storico, istituzionale, economico, sociologico e politico. Il tutto con un approccio di tipo «teleologico-pratico»³⁵, senza quindi cedere ad un taglio pandettistico o *post*-pandettistico.

In quest'ordine di idee vengono, dunque, in rilievo due concetti: quello di «realtà giuridica effettuale in chiave costitutiva» e quello di «realtà giuridica effettuale in chiave applicativa». Vediamo, allora, di spiegarci un attimo. Il primo dei menzionati concetti (c.d. *realtà giuridica effettuale in chiave costitutiva*) può dirsi di impatto minore per lo studioso del diritto. Evo-

solito l'atteggiamento di quei giuristi i quali, in sede di interpretazione delle norme giuridiche, si avvalgono esclusivamente o prevalentemente di argomentazioni che consistono in deduzioni concettuali compiute sulla base di definizioni precostituite dei termini che compaiono nel dettato normativo: trascurando, in così fare, considerazioni finalistiche o storiche, cioè trascurando di collegare il significato, di una norma alla funzione cui la norma adempie ovvero alla cultura di cui la norma è espressione. Un atteggiamento anticoncettualistico è ovviamente implicito nella posizione generale dei realisti in ordine alla natura ed ai compiti di una scienza del diritto che meriti di chiamarsi scienza; come si è accennato, i realisti ritenevano che il compito proprio di una tale scienza consistesse nell'accertare: *a*) come si comportano di fatto gli operatori giuridici, *b*) come si comporteranno (secondo probabilità) classi di operatori giuridici se in un momento futuro si troveranno di fronte ad un certo tipo di problema, *c*) quali conseguenze sociali sono probabilmente determinate dal fatto che ad un certo tipo di problema venga dato un certo tipo di soluzione da parte di una certa classe di operatori giuridici: ed una volta identificato il compito di una scienza giuridica in queste ricerche, il problema dell'interpretazione cessa di essere un problema unitario, ed il problema del metodo appare un problema ideologico e non scientifico».

²⁸ Il razionale antidogmatismo e la intima e inestricabile connessione che il diritto ha (e deve avere) con le evoluzioni delle esigenze sociali ed economiche che aspira a regolare compaiono in numerosi scritti di Ascarelli. In T. ASCARELLI, *Funzioni economiche e istituti giuridici*, in Id., *Saggi giuridici*, Milano, 1949, pp. 86 ss., osserva che la regolazione giuridica costituisce «uno schema tramandato che si contrappone ad una realtà incessantemente mutevole. Esiste, perciò, una naturale tensione tra qualunque sistema giuridico dato e la realtà sociale nella quale esso si innesta; e, conseguentemente, tra un siffatto sistema e la sua effettiva applicazione nonché, in ultimo, tra la struttura e la funzione tipica di un istituto, da un lato, e la sua funzione reale effettiva, dall'altro». Da queste premesse, lo stesso A., *Interpretazione del diritto e studio del diritto comparato*, in Id., *Saggi di diritto commerciale*, Milano, 1955, p. 482, giunge a sostenere (tra le altre cose) che «rigorosa unitarietà, questa riducibilità ad una serie di principi compatibili, non costituisce tuttavia un dato del sistema (nemmeno nella più perfetta delle codificazioni) che altrimenti questo sarebbe fuori dalla storia. Le norme vengono poste in relazione alle esigenze (e il termine viene da me inteso nel senso più largo) della vita consociata e non in via di sviluppo logico da assiomi prestabiliti», per poi continuare in Id. *Sviluppo storico del diritto commerciale e significato dell'unificazione*, in *ibidem*, p. 15, affermando che il diritto «non può essere inteso fuori dalla storia e la sua specialità non può essere posta in relazione con immutabili esigenze tecniche, ma con lo sviluppo storico della nostra esperienza giuridica che viene gradatamente affermando – perciò dapprima in campi determinati – nuovi principi, poi suscettibili di più generale applicazione, appunto perché il diritto non obbedisce nel suo nuovo sviluppo a preordinate simmetrie sistematiche, ma alla necessità e alla coscienza degli uomini i cui rapporti vuole regolare, nell'ordinamento della convivenza sociale». Una bella analisi del pensiero di Ascarelli, con pertinenti richiami bibliografici, è fatta da F. D'URSO, *Funzione economica e struttura giuridica nell'opera di Tullio Ascarelli*, in *Riv. quad. Scienze Giuridiche, Scienze Cognitive e Intelligenza artificiale*, 2013, pp. 161 ss.

²⁹ P. GROSSI, *Uno storico del diritto in colloquio con Capograssi*, in *Riv. intern. filos. dir.*, 2006, p. 653, ove si legge che «esperienza giuridica significa rifiuto delle astrattezze così care alla tradizione romanistica, rifiuto del formalismo quale abusato rifugio per occultare tradimenti e ingiustizie verso la società e particolarmente verso i soggetti socialmente più deboli, rifiuto del positivismo giuridico che aveva trovato in un principio di legalità parossisticamente inteso il proprio indiscutibile mitologico fondamento. Agli occhi dello storico tutto ciò assume anche il relevantissimo significato di un recupero del diritto nella sua storicità, dimensione d'una civiltà, salvataggio d'una civiltà perché la ordina, e ordinandola le consente di esprimersi compiutamente. La ordina – agguiamo – senza le violenze, le forzature, le artificiosità, le credenze mitologiche troppo spesso prefabbricate

ca quel complesso di attività intellettive dirette ad intercettare le istanze promananti dai mutamenti della società per trasformarli in fatti istituzionali, mediante la loro codificazione in testi di diritto positivo. È quindi un'attività alla quale la ricerca giuridica può senz'altro contribuire in maniera decisiva, ma grossa parte di essa rimane ad appannaggio dei *policy makers*, che dovranno sussumere le vicende sociali in fattispecie legali. Si è in presenza di una attività preordinata a *costruire* il sistema dal reale, più che a *ricostruirlo*. Ciò che è effettivamente avvenuto (pure) per le configurazioni di autoconsumo e, in particolare, per le Comunità energetiche³⁶. La loro origine socio-economica è più risalente della loro codificazione. Diversi studi hanno dimostrato che, per la verità, le prime embrionali forme di comunità energetiche sono apparse (nella forma di consorzi) sul finire degli anni '70 dello scorso secolo in

nei palazzi del potere». Assai incisivamente, poi, G. CAZZATTA, *L'attrazione del reale. Storicità del diritto nel pensiero di Paolo Grossi*, in *Riv. dir. agr.*, 2022, pp. 418 ss., ricorda come, nel pensiero di Grossi, «la riconduzione del diritto all'esperienza, alla vita quotidiana, al modo effettivo di vivere, pensare, sentire il diritto, fa emergere la dimensione "reale" "carnale" del diritto, una dimensione impossibile da scorgere stando ad astrazioni e ad algide geometrie: "l'esperienza giuridica, se esperienza vuole essere, non può che essere storia, e tutto vi è intriso di storicità"».

³⁰ Con riguardo agli studi giuseconomici, illuminanti e profonde sono le riflessioni di F. CAPRIGLIONE, M. SEPE, *Riflessioni a margine del Diritto dell'economia. Carattere identitario ed ambito della ricerca*, in *Riv. trim. dir. econ.*, 2021, p. 406, i quali precisano pure come nel diritto dell'economia si debba «restituire valore al momento storico istituzionale che trova espressione nelle formule giuridiche. Alla logica deduttiva imperante nel cd. concettualismo giuridico viene così contrapposta la centralità di una interpretazione, cui è sottesa una variegata riflessione sugli aspetti concreti dell'ordine economico, interno ed internazionale, nonché sulla connessione tra questo e le vicende attraversate dalla società. Ne consegue che la ricerca non opta per un disegno dommatico; per converso dedica ampio spazio alle fonti non normative dalle quali desume la sistematicità dell'indagine, la quale risulta collegata alle vicende concrete del settore economico ed alla connessione tra queste e quelle attraversate dalla collettività».

³¹ G. DI GASPARE, *Oggetto e metodo del diritto dell'economia*, in *Amministrazione in cammino*, 2017, spec., p. 4 ss., il quale afferma che oggetto del diritto dell'economia non è «lo studio degli istituti ma quello delle istituzioni. Si definisce così un secondo livello di rappresentazione della realtà giuridica non contrapposto, ma piuttosto complementare, a quello tradizionale degli istituti. Le istituzioni sono sostanzialmente diverse dagli istituti. Esse sono giuridicamente fattispecie complesse al cui interno si collocano gli istituti giuridici, senza però che le prime siano scomponibili nei secondi. In questo modo, prende forma un diverso piano di rappresentazione della fenomenologia giuridica che consente di configurare il diritto dell'economia quale diritto delle istituzioni rilevanti per il sistema economico. Un diritto di secondo livello, dunque, che va oltre la ricostruzione positiva dagli istituti e che ha a proprio oggetto lo studio delle relazioni che intervengono tra le istituzioni rilevanti per l'economia. [...] il diritto dell'economia, studiando le istituzioni e non i singoli istituti, ha un proprio oggetto differenziato che, in via di prima approssimazione, definiamo come lo studio delle istituzioni fondamentali per l'economia (pubblici poteri, mercato ed impresa) e dei rapporti interistituzionali intercorrenti tra le stesse istituzioni. Ad essi è necessario aggiungere anche lo studio dei rapporti istituzionali, intesi questi ultimi come rapporti tra le stesse istituzioni e gli individui. Tali rapporti danno luogo alle posizioni giuridiche fondamentali degli individui stessi nei confronti delle diverse istituzioni, con le quali si relazionano giuridicamente. Ai fini del nostro discorso hanno rilievo, in via di prima approssimazione, le posizioni giuridiche a contenuto economico quali i diritti economici fondamentali (libertà di iniziativa economica, diritto di proprietà)».

³² G. LUCHENA, *Orizzonti del diritto dell'economia: un'introduzione oggetto, metodo, dottrine*, in *Riv. trim. dir. econ.*, 4, 2023, pp. 424 ss., in più passaggi non manca di precisare, con formidabile lucidità, come «il diritto dell'economia studia dinamicamente i cambiamenti sociali, istituzionali, politici ed economici determinati dalla realtà effettiva e dalla fenomenologia conseguente ai cicli economici, dagli assetti dei sistemi politici e dalle forme di governo, ed è sostanzialmente il testimone privilegiato dei fenomeni grazie alla sua apertura agli altri saperi giuridici: l'evoluzione socio-economica determina il bisogno di nuove regolazioni (p. 438). [...] Nello studio giuseconomico della realtà effettiva, dunque, la definitività del processo cognitivo/scientifico è sempre presunta, e, dunque, andrebbe considerata come rimodulabile in quanto ontologicamente adattiva e irradiante nei suoi profili dinamici, per riprendere la teoria della falsificazione di Popper in base alla quale è scientificamente apprezza-

Danimarca, per diffondersi (negli anni '80) in Germania e in Belgio³⁷. In altri lavori, poi, il primato viene riconosciuto al nostro Paese, facendosi menzione della costituzione, nel 1921, della Società Elettrica Santa Maddalena del Comune di Funes (in Trentino Alto Adige), la quale ammise la possibilità per i cittadini del posto di consorzarsi per la produzione e l'autoconsumo dell'energia prodotta da impianti idroelettrici³⁸. È solo successivamente - e per giunta in maniera non troppo tempestiva - che il legislatore (europeo e nazionale) ha preso atto dell'emergere dei *prosumers*³⁹ all'interno della società, ritenendo di doverli codificare perché rispondenti ad interessi degni di protezione⁴⁰. Tali configurazioni, costituenti «soggetto giuridico» distinto dai membri che le compongono, sono un modo efficace di rispondere ai bisogni e alle aspettative dei cittadini riguardo alle fonti energetiche⁴¹. Favoriscono, infatti, lo sviluppo tecnologico applicato all'energia (p. es., *Distributed Ledger Technology, Blockchain* e *smart*

bile una tesi emendabile, cioè smentita dai fatti dell'esperienza (p. 441)». E ancora, l'autorevole studioso, rileva come «il diritto dell'economia, allora, pertiene a queste dinamiche anche di sviluppo scientifico proprio in ragione delle superiori argomentazioni inerenti all'adozione di uno strumentario metodologico arricchito di ulteriori elementi che ne consentono la strutturazione non soltanto in quanto autonomo settore scientifico-disciplinare – un dato giuridicamente e culturalmente acquisito (salvo preconcette e strumentali manipolazioni o, peggio, esclusioni persino da talune progettazioni di corsi di laurea per finalità diverse) – ma anche quale formante cognitivo e analitico del sapere» (p. 440), così che il metodo interdisciplinare, suo proprio, «aiuta a rivedere in forma critica precedenti elaborazioni, magari adeguandole alla realtà e, anzi, contribuendo alla diffusione di saperi avulsi dalla medesima e riorganizzando categorie e istituti ritenuti patrimonio esclusivo di una determinata disciplina. Si tratta del tentativo di ricondurre ad unità una tematica che genera da più poli o fonti, i quali si chiamano vicendevolmente in causa, ciascuno di essi consapevoli della multiformità del reale. In questo modo, i diversi saperi si avvicinano per ricercare gli elementi di congiunzione contenutistica singolare al fine di addivenire ad una elaborazione concettuale multifattoriale e plurale creatrice di identità peculiare» (p. 444).

³³ G. DI GASPARE, *op. cit.*, p. 4.

³⁴ La locuzione è ripresa da T. ASCARELLI, *Per uno studio della realtà giuridica effettuale*, in *Dir. econ.*, 1956, pp. 775 ss.

³⁵ M. GIUSTI, *Fondamenti di diritto dell'economia*, Padova, 2007, p. 1.

³⁶ Sulle Comunità energetiche e sulle connesse problematiche (di vario ordine e natura) che le stesse pongono, la letteratura è ormai alluvionale. Tra i moltissimi altri, C. IAIONE, A. NUZZO, R. PISELLI, E. DE NICTOLIS, A. DAVOLA (a cura di), *La governance per la gestione sostenibile e inclusiva delle comunità energetiche: analisi di pre-fattibilità economico-giuridica. Report di ricerca per l'Agenzia nazionale per le nuove tecnologie, l'energia e lo sviluppo economico sostenibile (ENEA)*, 2020; C. CANDELISE, G. RUGGIERI, *Status and Evolution of the Community Energy Sector in Italy*, in *Energies*, 2020; M. MELI, *Autoconsumo di energia rinnovabile e nuove forme di Energy Sharing*, in *Nuove leggi civ. comm.*, 2020, pp. 630 ss.; ID. (a cura di), *La transizione verso nuovi modelli di produzione e consumi di energia da fonti rinnovabili*, Pisa, 2023; E. CUSA, *Sviluppo sostenibile, cittadinanza attiva e comunità energetiche*, in *Riv. orizz. dir. comm.*, 2020, pp. 71 ss.; ID., *Le incentivate comunità energetiche rinnovabili e il loro atto costitutivo. Consiglio Nazionale Notariato (CNN)*, 2024; C. BEVILACQUA, *Le comunità energetiche tra governance e sviluppo locale*, in *Amministrazione in cammino*, 2020; E. GIARMANÀ, *Autoconsumo collettivo e comunità energetiche. I primi interventi di regolazione*, in *AmbienteDiritto.it*, 2021; C. CANDELISE, *Caratterizzazione delle comunità energetiche: storia, evoluzione e modelli di implementazione*, in M. MELI (a cura di), *La transizione verso nuovi modelli di produzione e consumo di energia da fonti rinnovabili*, cit. pp. 99 ss.; M. BERNARDI, L. TRICARICO, *Commoning e comunità energetiche: approcci di citizen science nella produzione distribuita d'energia*, in *Munus*, 2021, pp. 715 ss.; R. FERNANDEZ, *Community renewable energy projects: the future of the sustainable energy transition?*, in *The international spectator*, 2021, pp. 87 ss.; T.G. ILIOPOULOS, *Europeanisation of Renewable Energy Support Law: A Suspended Step Towards Harmonisation*, in B. VANHEUSDEN, T.G. ILIOPOULOS, A. VANHELLEMONT (a cura di), *Harmonisation in EU Environmental and Energy Law*, Cambridge, 2022, pp. 237 ss.; M. PISELLI, *Le comunità energetiche tra pubblico e privato: un modello organizzativo transtipico*, in *Dir. e società*, 2022, pp. 776 ss.; A. DAVOLA, *La governance delle Comunità Energetiche tra finalità mutualistiche, democraticità e sostenibilità economica. Un'analisi empirica*, in *Dir. e società*, 2022, pp. 885 ss.; G. LA ROSA, *Le comunità energetiche rinnovabili: riflessioni sull'affidabilità del sistema di incentivazione di cui al decreto Red II*, in *AmbienteDiritto.it*, 2022; A. DICAGNO, *Le green communities: spunti per una ricostruzione giuridica e prospettive di attuazione tra pubblico e privato*,

*contract*⁴²), la partecipazione democratica⁴³ e decentralizzata al mercato energetico⁴⁴ e, non da ultimo, contribuiscono a fronteggiare la povertà energetica⁴⁵ attraverso l'efficientamento dei consumi⁴⁶ e la connessa riduzione delle tariffe.

Diverso è a dirsi per il secondo dei concetti richiamati (c.d. *realtà giuridica effettuale in chiave applicativa*). Esso implica che, una volta trasformati costitutivamente i fatti sociali in fatti istituzionali, la regolazione giuridica (sorta per dare risposta a quelle istanze) debba essere scandagliata per tentare di intendere come possa andare ad incidere sul futuro modo di atteggiarsi dei fatti sociali frattanto divenuti fatti istituzionali (o fatti giuridici); ciò al primario fine di poterne cogliere la portata e le eventuali criticità. Discende che la realtà giuridica effettuale in chiave applicativa presuppone un'attività massimamente confacente allo studio scientifico, sostanziandosi nella ricostruzione («trarre il sistema dal reale») della pre-confe-

in *AmbienteDiritto.it*, 2022; T. FAVARO, *Pubblico, privato e collettivo: la transizione ecologica tra società e comunità*, in *Dialoghi di diritto dell'economia*, 2022, pp. 1-17; C. MARI, *Le comunità energetiche: un nuovo modello di collaborazione pubblico-privato per la transizione ecologica*, in *Federalismi.it*, 2022, pp. 111 ss.; A. PERSICO, *Le comunità energetiche e il ruolo sussidiario delle pubbliche amministrazioni territoriali*, in *AmbienteDiritto.it*, 2022; F. TOMASICCHIO, *L'avvento delle comunità energetiche. quale prospettiva per l'Italia e l'Europa?*, in *Munus*, 2022, pp. 721 ss.; S. FANETTI, *Le comunità energetiche rinnovabili: un potenziale strumento per superare le opposizioni locali agli impianti verdi*, in C. LEONE, C. PERINI (a cura di), *Metologie della ricerca interdisciplinare*, Milano, 2023, pp. 241 ss.; G. GRASSO, *Energia condivisa. Nuove questioni e improponibilità di vecchie soluzioni in materia di responsabilità*, in *Nuova giur. civ. comm.*, 2023, pp. 1406 ss.; V. CAPPELLI, *Le comunità energetiche quali strumenti di energy justice nel nuovo sistema di regolazione del mercato elettrico: limiti e prospettive*, in *Riv. reg. merc.*, 2023, pp. 399 ss.; ID., *Appunti per un inquadramento privatistico dell'autoconsumo di energia rinnovabile nel mercato elettrico: il caso delle comunità energetiche*, in *Nuov. legg. civ. comm.*, 2023, pp. 381 ss.; L. DI CERBO, *Il nomos delle comunità energetiche: tra Stato, mercato e comune*, in *Giur. it.*, 2023, pp. 2749 ss.; L. CUOCOLO, P.P. GIAMPELLEGRINI, O. GRANATO (a cura di), *Le comunità energetiche rinnovabili: modelli, regole, profili applicativi*, Milano, 2023; E. DISALVATORE (a cura di), *Il futuro delle comunità energetiche: profili giuridici e soluzioni*, Milano, 2023; C. MICCICHÈ, *Comunità energetiche e tessuto urbano: nuove occasioni per un accesso solidale alle energie*, in *Riv. giur. urb.*, 2023, pp. 486 ss.; M. MELI, *Le Comunità di Energia Rinnovabile: i diversi modelli organizzativi*, in *Giur. it.*, 2023 pp. 2761 ss.; C. FAVILLI, *Transizione ecologica e autoconsumo organizzato di energia rinnovabile. La questione della forma giuridica delle comunità energetiche*, in *Resp. civ. prev.*, 2023, pp. 385 ss.; L. BALESTRA, *Proprietà e soggettività delle comunità energetiche: profili privatistici*, in *Giur. it.*, 2023, pp. 2772 ss.; ID. (a cura di), *Le comunità energetiche*, in *Giur. it.*, 2024, pp. 2749 ss.; P. BRAMBILLA, *Le comunità energetiche e la sagacia di Pirandello*, in *AmbienteDiritto.it*, 2024; M. RENNA, *Le comunità energetiche e l'autoconsumo collettivo di energia. Tutela della concorrenza e regolazione del mercato*, in *Nuov. legg. civ. comm.*, 2024, pp. 161 ss.; F. DEALESSI, A. LANCIANI, I.L. NOCERA, *Comunità energetiche rinnovabili. Alcuni profili problematici: nozione di P.M.I., rapporto di mandato e natura imprenditoriale*, in *Riv. dir. econ. rrasp. e amb.*, 2024, pp. 267 ss.; G. CAVALIERI, *Le comunità energetiche rinnovabili e il (possibile) ri-allineamento tra scale d'interessi*, in *Federalismi.it*, 2025, pp. 80 ss.

³⁷ O. GREGORI, M. ANNUNZIATO, S. BOSSI, M. CHINNICI, P. CLERICI MAESTOSI e altri, *Local Energy Communities: definizione, visione, modelli, tecnologie. Report Ricerca di Sistema Elettrico ENEA*, 2019, pp. 39-40, ove si ricorda come «la Germania e la Danimarca sono pioniere a livello mondiale nello sviluppo di questi modelli di comunità energetiche. Dagli anni '70 le comunità energetiche danesi hanno investito collettivamente in parchi eolici. Circa l'80% delle turbine eoliche esistenti sono di proprietà delle comunità energetiche ed anche il tasso di produzione di energia rinnovabile di proprietà delle comunità è diventato uno dei più alti al mondo. In Danimarca, il governo federale è responsabile della maggior parte delle questioni energetiche. Sebbene il sostegno sia diminuito negli ultimi anni, il governo danese ha da sempre promosso lo sviluppo di progetti energetici di proprietà delle comunità, ed in particolare delle centrali eoliche. I proprietari delle turbine devono pagare solo per il collegamento al punto tecnicamente più vicino della rete mentre le utility sono tenute a pagare gli eventuali ampliamenti della rete. Inoltre dal 2009, la legge danese sulle energie rinnovabili impone che tutti i nuovi progetti eolici siano di proprietà di almeno il 20% della popolazione locale. In Danimarca, pertanto, la produzione comunitaria di energia avviene prevalentemente in partenariato con le società di servizi energetici (progetti energetici comunitari in proprietà). Il parco eolico di Middelgrundens in Danimarca è un buon esempio di questo mo-

zionata disciplina positiva presa in considerazione. Il risultato conclusivo dell'attività ricostruttiva di un dato sistema giuridico in tanto sarà in linea con il c.d. metodo realistico in quanto non si risolve - come d'ovvio - nella esclusiva disamina dei dati di diritto positivo. Lo sguardo del giurista-realista deve essere gettato giusto un poco oltre quel «sepolcro di carte» che sono le oltre 200 mila leggi adottate dal 1861 ad oggi, di cui circa 100 mila in vigore. Questo non per disconoscerne l'imprescindibile funzione di bussola guida, bensì per comprenderne meglio la funzione ordinativa attraverso l'innesto di elementi extra-normativi o extra-giuridici⁴⁷.

Ogni tentativo di tassonomizzare gli elementi extra-normativi da combinare con i dati di diritto positivo è, però, destinato alla incompiutezza, oltre che alla inutilità. Tanti, troppi, i fatti e gli eventi che possono essere ascritti all'interno di questa categoria multiforme. Certo è che

dello di comunità energetica. Il 50% del parco eolico di Middelgrundens (20 turbine da 2 MW ciascuna) è di proprietà del comune di Copenhagen, mentre il restante 50% è di proprietà dei membri della cooperativa Middelgrundens Vindmollelaug I/S. All'inizio del progetto, solo i residenti del comune di Copenhagen potevano essere membri della partnership, ora è aperta a tutti. I privati sono attratti dall'investimento a basso rischio (poiché la partnership non può contrarre debiti) e dalla possibilità di partecipare alle decisioni importanti, godendo di un diritto di voto indipendente dalla quantità di azioni possedute. Un parco eolico a Hvide Sande è un altro esempio di best practice in Danimarca. Qui la produzione di energia va a beneficio non solo degli individui che detengono quote del progetto, ma della comunità nel suo complesso. All'interno del piccolo villaggio di pescatori danese Hvide Sande, nel 2010 sono state create tre turbine eoliche offshore sotto la direzione di diversi attori (sindacati, industrie ed *utility*) che hanno dato luogo ad una fondazione per la comunità locale. L'80% del parco eolico è detenuto dalla fondazione comunitaria, il restante 20% dalla società in nome collettivo Hvide Sande Norde Nordhavn Mollelaug I/S1. La Germania è uno dei paesi europei leader nella realizzazione di progetti energetici comunitari sia nell'eolico che nel solare. Dall'inizio degli anni '90 diverse politiche federali hanno sostenuto la produzione di energia rinnovabile (di proprietà comunitaria). Windpark Druiberg a Dardesheim, in Germania, è un esempio eccellente di progetto energetico comunitario. Fuori dal piccolo villaggio rurale, dall'inizio degli anni '90 sono state installate 31 turbine eoliche (66 MW). La proprietà delle quote del parco eolico è limitata ai soli residenti locali, circa il 90% dei residenti di Dardesheim è coinvolto nel progetto». In argomento, anche I. CAPELLÁN-PÉREZ, Á. CAMPOS-CELADOR, J. TERÉS-ZUBIAGA, *Renewable Energy Cooperatives as an Instrument towards the Energy Transition in Spain*, in *Energy Policy*, 2018, pp. 215 ss.; Ö. YILDIZ, *Renewable Energy Cooperatives as Gatekeepers or Facilitators? Recent Developments in Germany and a Multidisciplinary Research Agenda*, in *Energy Research & Social Science*, 2015, pp. 26 ss.; C. CANDELISE, G. RUGGERI, *Status and Evolution of the Community Energy Sector in Italy*, in *Energies*, 2020, pp. 2 ss.; M. BERNARDI, G. MURA, *Le comunità energetiche come risorsa per il territorio. Lo scenario italiano ed europeo ieri, oggi e domani*, in *Dir. e soc.*, 2022, pp. 845 ss.

³⁸ L. GIANI, G. IACOVONE, A. IACOPINO, *Commoning e territori: brevi spunti sulle potenzialità delle comunità energetiche*, in *Dir. e soc.*, 2022, p. 643, ricordano che «la prima esperienza può essere rintracciata nel 1897 in Valtellina, dove venne istituita la Società elettrica in Morbegno (SEM), seguita dalla Cooperativa Elettrica Alto But, costituita nel 1911, e poi dalla Società Elettrica Santa Maddalena, nella Val di Funes, in Alto Adige nel 1921, seguita, cinque anni più tardi, dalla Azienda Energetica Prat Società Cooperativa, fondata da 47 abitanti della Val Venosta per sfruttare l'energia idroelettrica del rio Cerin, e dalla Società Cooperativa Elettrica Gignod di Saint-Christophe, in Val d'Aosta, nata nel 1927».

³⁹ Il termine designa i fenomeni nei quali l'utente energetico non si limita all'azione di consumo dell'energia, ma assume un ruolo attivo anche della produzione di essa; trattasi di una crasi dei lemmi inglesi «*producer*» e «*consumer*». In argomento, G. RITZER, J. NATHAN, *Production, Consumption, Prosumption. The nature of capitalism in the age of the digital "prosumer"*, in *Journal of Consumer Culture*, 2010, pp. 13 ss.; L. RUGGERI, *Consumatore e prosumerismo energetico nel quadro regolatorio europeo*, in *Actualidad Jurídica Iberoamericana*, 2022, pp. 3290 ss.; D. MURRU, *La regolazione dei prosumer*, in L. AMMANNATI (a cura di), *La transizione energetica*, Torino 2018, pp. 159 ss.

⁴⁰ L'evoluzione della regolazione eurolunionale delle comunità energetiche ha preso avvio nel 2016 con l'annuncio della Commissione europea dell'azione del c.d. *Clean for all Europeans* (o anche *Winter package* ovvero *Clean energy package*). Da tale pacchetto hanno tratto scaturigine una serie di atti legislativi: la direttiva (UE) 2018/844 del 30 maggio 2018, che modifica la direttiva (UE) 2010/31 sulla prestazione energetica nell'edili-

tra di essi possono farsi rientrare - a nostro modo d'intendere - anche i «discorsi»⁴⁸ degli alti rappresentanti dei corpi istituzionali deputati a dare concreta applicazione alle regole positive; specie qualora tali dichiarazioni, ponendo in risalto un rischio o un problema sotteso alla disciplina, finiscano con l'offrire utili indicazioni circa i possibili criteri e le tecniche decisionali con le quali dovrà darsi concreta applicazione di quella disciplina, se del caso colmando - nella realtà dinamica - le lacune della regolazione. In linea con l'insegnamento per il quale non ci si può limitare a guardare al *law in book*, ma occorre tenere in considerazioni anche il *law in action*⁴⁹, la nostra analisi può allora prendere l'abbrivio da due elementi extra-normativi che si è ritenuto di valorizzare. Non foss'altro che il diritto entra in azione attraverso il discorso dei giudici o dei funzionari pubblici, risolvendosi in depositi strutturali di comunicaz-

zia e la direttiva (UE) 2012/27 sull'efficienza energetica; la direttiva (UE) 2018/2001 dell'11 dicembre 2018 sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili; direttiva (UE) 2018/2002 dell'11 dicembre 2018, che modifica la direttiva (UE) 2012/27 sull'efficienza energetica; il regolamento (UE) 2018/1999 dell'11 dicembre 2018, sulla *governance* dell'Unione dell'energia e dell'azione per il clima, che modifica le direttive (CE) 663/2009 e (CE) 715/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, le direttive 94/22/CE, 98/70/CE, 2009/31/CE, 2009/73/CE, 2010/31/UE, 2012/27/UE e 2013/30/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, le direttive del Consiglio 2009/119/CE e (UE) 2015/652 e che abroga il regolamento (UE) n. 525/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio; il regolamento (UE) 2019/942 del 5 giugno 2019 che istituisce un'Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione fra i regolatori nazionali dell'energia; regolamento (UE) n. 2019/943 del 5 giugno 2019 sul mercato interno dell'energia elettrica; infine la direttiva (UE) 2019/944 del 5 giugno 2019, relativa a norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica e che modifica la direttiva 2012/27/UE. Per quanto qui più interessa, la direttiva (UE) 2018/2001 dell'11 dicembre 2018 la direttiva (UE) 2019/944 del 5 giugno 2019, sul mercato elettrico interno. Tali direttive sono state, rispettivamente, recepite dall'Italia con il D.lgs. 8 novembre 2021, n. 199 e con il D.lgs. 8 novembre 2021, n. 201. Ed in essi che è contenuta la attuale disciplina primaria delle comunità energetiche, contemplandosi la "fondamentale" (sebbene non esclusiva) distinzione tra Comunità energetiche rinnovabili (CER) e Comunità energetiche di cittadini (CEC). Quanto alle Comunità energetiche rinnovabili (CER), l'art. 2, par. 16, della direttiva (UE) 2018/2001 le definisce quali soggetto giuridico fondato sulla partecipazione aperta e volontaria, autonomo e controllato da azionisti o membri situati nelle vicinanze degli impianti di produzione di energia rinnovabile. Loro obiettivo principale è quello di fornire benefici ambientali, economici o sociali a livello di comunità, piuttosto che generare profitti finanziari. A sua volta, l'art. 2, lett. p), del D.lgs. n. 199/2021 stabilisce che la Comunità energetica rinnovabile debba operare nel rispetto delle disposizioni dell'art. 31, il quale prevede il diritto dei clienti finali, inclusi quelli domestici, di organizzarsi in Comunità energetiche rinnovabili, a condizione che vengano rispettati determinati requisiti, aventi l'obiettivo di offrire benefici alla comunità e non generare profitti, connotati da autonomia e il cui controllo esclusivo sia esercitato da soggetti come PMI, enti locali e altre organizzazioni senza scopo di lucro. Inoltre, la partecipazione delle imprese non deve costituire la loro attività commerciale principale e la partecipazione deve essere aperta anche a famiglie a basso reddito. Di recente, estendendo la possibilità di partecipazione alla CER anche ad associazioni quali che siano, anche senza personalità giuridica, rimuove alle aziende territoriali per l'edilizia residenziale, agli istituti pubblici di assistenza e beneficenza, alle aziende pubbliche per i servizi alle persone e ai consorzi di bonifica, l'art. 1-*bis*, del D.l. 28 febbraio 2025, n. 19, conv. L. 24 aprile 2025, n. 60 (c.d. decreto bollette), ha stabilito che «All'articolo 31, comma 1, del decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 199, sono apportate le seguenti modificazioni: a) la lettera b) è sostituita dalla seguente: "b) la comunità è un soggetto di diritto autonomo i cui soci o membri possono essere persone fisiche, PMI, anche partecipate da enti territoriali, associazioni, aziende territoriali per l'edilizia residenziale, istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza, aziende pubbliche di servizi alla persona, consorzi di bonifica, enti e organismi di ricerca e formazione, enti religiosi, enti del Terzo settore e associazioni di protezione ambientale nonché le amministrazioni locali individuate nell'elenco delle amministrazioni pubbliche predisposto dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) ai sensi dell'articolo 1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196"». Giova, inoltre, precisare che prima del recepimento della direttiva (UE) 2018/2001, l'Italia aveva già introdotto una disciplina transitoria con l'art. 42-*bis* del D.l. 30 dicembre 2019, n. 162, conv. L. 28 febbraio 2020, n. 8. Per quanto riguarda, invece, le Comunità energetiche di cittadini (CEC), l'art. 2, par. 10, della direttiva (UE) 2019/944 le definisce come soggetto giuridico fondato sulla partecipazione volontaria e aperta, controllato da membri o soci che sono persone fisiche, autorità locali o piccole imprese. La

ione⁵⁰. Ci si riferisce alle dichiarazioni di rappresentanti di due poli istituzionali coinvolti - a diverso titolo - nella strategia di prevenzione dell'immissione di ricchezza illecita nei circuiti legali dell'economia. Questi i passaggi del primo: «le mafie stanno ragionando su come appropriarsi di parte di fondi del PNRR. È un problema vero e reale. Stiamo parlando di oltre 20 miliardi di euro che dovrebbero servire per cambiare il volto e la storia delle regioni meridionali e che, invece, potrebbero solo finire per ingrossare il già ricco portafoglio del crimine organizzati»⁵¹. E questi quelli dell'altro: «già oltre mille richieste per costituire le CER, ma serviranno controlli per i prossimi 20 anni»⁵². La combinazione di queste due dichiarazioni permette di cogliere molte cose. Ma su tutte, due. La prima pone in evidenza il problema che le strutture istituzionali, coinvolte *ex lege* nella gestione di ingenti risorse pubbliche del PNRR, debbono scongiurare. La seconda, invece, lumeggia sulle coordinate lungo le quali

comunità ha come scopo principale offrire benefici ambientali, economici o sociali ai suoi membri o al territorio in cui opera, anziché generare profitti finanziari. Inoltre, la comunità può partecipare alla generazione, distribuzione, fornitura, consumo, stoccaggio dell'energia, e può offrire servizi di efficienza energetica o di ricarica per veicoli elettrici. In linea simmetrica, l'art. 3, comma 3, del D.lgs. n. 201/2021 stabilisce che la Comunità energetica dei cittadini è un soggetto giuridico di diritto, con o senza personalità giuridica, che deve avere finalità di beneficio sociale e ambientale. Essa può partecipare a diverse attività energetiche, ma il fine principale non deve essere il profitto. Di poi, l'art. 14 dello stesso decreto legislativo specifica che la partecipazione è aperta a tutti, con diritto di recesso, e che i membri mantengono diritti e obblighi legati alla loro qualità di clienti civili o attivi. La CEC è altresì responsabile della gestione e della condivisione dell'energia prodotta tra i partecipanti. Sulle recenti evoluzioni della disciplina europea dell'energia, tra gli altri, si v. E. BRUTI LIBERATI, M. DE FOCATIIS, A. TRAVI (a cura di), *La transizione energetica e il Winter Package. Politiche pubbliche e regolazione dei mercati*, Milano, 2018; L. MEESUS, A. NOUICER, *The EU Clean Energy Package. Technical Report*, 2018; G. Ludwig, *A step further towards a european energy transition: the «clean energy package» from a legal point of view*, in E. GAWEL, S. STRUNZ, P. LEHMANN, A. PURKUS (a cura di), *The European Dimension of Germany's Energy Transition. Opportunities and Conflicts*, Berlino, 2019, pp. 83 ss.; G. DE MEO (a cura di), *Introduzione al diritto dell'energia. Questioni e prospettive*, Napoli, 2019; P. BERTOLINI, A. GEMMO, *Clean energy package. La transizione verso l'Unione dell'energia*, in *Riv. giur. amb.*, 2019; R. MICCÙ, *Lineamenti di diritto europeo dell'energia. Nuovi paradigmi di regolazione e governo multilivello*, Torino, 2020.

⁴¹ Seppure, allo stato, non sia così ampia come ci si attendeva, la diffusione di CER e altre forme di autoconsumo collettivo è in crescita. Nel 2023 risultavano registrate 172 comunità energetiche suddivise in 130 comunità energetiche rinnovabili (CER), 19 gruppi di autoconsumo collettivo (AUC) e 23 configurazioni di autoconsumo individuale a distanza. Ma il *trend* è in leggero aumento, tanto che, come dichiarato dal Presidente del GSE, Paolo Arrigoni, «in poco più di sette mesi, ci sono state oltre 450 nuove richieste di accesso al servizio per l'autoconsumo diffuso inoltrate al GSE, per una potenza complessiva di 65 Megawatt. [...] Oltre 750 sono invece state quelle di accesso al contributo PNRR, per circa 65 Megawatt». Le dichiarazioni sono riprese dall'articolo di L. PROIETTI, *Lo stato delle Comunità Energetiche Rinnovabili nei numeri di Paolo Arrigoni (GSE)*, in *Energiaitalianews.it*, 28 novembre 2024.

⁴² Sugli impatti e sulle implicazioni delle innovazioni tecnologiche applicate al settore energetico (in generale) e alle comunità energetiche (in particolare), A. QUARTA, *Il diritto dei consumatori ai tempi della «peer economy». Prestatori di servizi e «prosumers»: primi spunti*, in *Eur. dir. priv.*, 2017, pp. 667 ss.; T. FAVARO, *Può la tecnologia regolare? «Blockchain» e «scambio tra pari» di energia rinnovabile*, in *Riv. reg. merc.*, 2019, pp. 294 ss.; A. BRENIKOFER, A. MEEUW, S. SCHOPFER, A. WÖRNER, C. DÜRR, *Quartierstrom: A decentralized local P2P energy market pilot on a self-governed blockchain*, Madrid, 2019; X. WANG, W. YANG, S. NOOR, C. CHEN, M. GUO, K.H. VAN DAM, *Blockchain-based smart contract for energy demand management*, in *Energy Procedia*, 2019, pp. 158 ss. V. CAPPELLI, *«Blockchain» e fornitura di energia. Riflessioni in materia di responsabilità tra decentralizzazione e tutela dei consumatori*, in *Osservatorio del diritto civile e commerciale*, 2019, pp. 335 ss.; M. ANDONI, V. ROBU, D. FLYNN, S. ABRAM, D. GEACH, D. JENKINS, *Blockchain technology in the energy sector: A systematic review of challenges and opportunities*, in *Renewable Sustainable Energy Rev.*, 2019, pp. 143 ss. G. COMPORI, S. LUCATTINI (a cura di), *Orizzonti del diritto dell'energia. Innovazione tecnologica, blockchain e fonti rinnovabili*, Napoli 2020; A. MIGLANI, N. KUMAR, V. CHAMOLA, S. ZEADALLY, *Blockchain for Internet of Energy management*, in *Review, solutions, and challenges. comput. commun.*, 2020, pp. 395 ss.; L., STEINMETZ, F. FIEDLER, *Blockchain and energy: A bibliometric analysis and review*, in *Renewable Sustainable*

andrà sviluppandosi l'azione di controllo di una di quelle organizzazioni pubbliche deputate a gestire le risorse dirette a promuovere la transizione energetica e - per quel che qui più interessa - la diffusione delle Comunità energetiche e delle altre forme di autoconsumo. Dunque, le basi metodologiche sono quelle sin qui dette. E su tali fondamenta può, allora, edificarsi il solaio e, assieme ad esso, tutte le altre componenti delle nostre costruzioni concettuali e argomentative.

3. Gli ausili finanziari pubblici e gli obblighi antiriciclaggio

I controlli sugli «ausili finanziari pubblici»⁵³ alla produzione di energia da fonti rinnovabili continuano a trovare il loro principale fondamento nel c.d. «decreto Romani»⁵⁴. La instau-

Energy Rev., 2021, pp. 137 ss.; G. STRAZZA, *Le comunità energetiche come comunità di dati*, in *Dir. e società*, 2022, pp. 691 ss.

⁴³ C. IAIONE, E. DE NICTOLIS, *Le comunità energetiche tra democrazia energetica e comunanza d'interessi*, in *Dir. e società*, 2022, pp. 589 ss., i quali si soffermano altresì sul problema della povertà energetica.

⁴⁴ R. MICCÚ, M. BERNARDI, *Premesse ad uno studio sulle Energy communities: tra governance dell'efficienza energetica e sussidiarietà orizzontale*, in *Federalismi.it*, 2022, pp. 617-618 ss., i per i quali «la decentralizzazione della produzione energetica è, infatti, alla base della rapida crescita delle figure dei *prosumers* e delle comunità energetiche, a loro volta intrinsecamente legata all'innovazione tecnologica. Con riguardo a queste nuove figure, riportando le riflessioni svolte alla luce delle direttive (UE) 2019/944 e 2018/2001 al piano generale, si traggono alcune indicazioni significative sul ruolo cangiante degli attori di mercato nella transizione energetica, mercé le nuove forme di interazione tra consumatori meramente passivi, nuovi *prosumers* e comunità energetiche. Intanto, sembra che alla creazione di un mercato - anche laddove non sussistente - da parte dei pubblici poteri, sembrano preferibili azioni locali *bottom-up* e iniziative spontanee da parte dei nuovi attori di mercato, che si pongono in mezzo al guado della transizione energetica, tra questioni ambientali, sociali e di regolazione: nello stimolare la crescita della produzione locale di energia e l'efficienza dell'intero sistema, *prosumers* e comunità energetiche concorrono a delineare un quadro in cui la dipendenza energetica dei consumatori risulta fortemente ridimensionata».

⁴⁵ Sul tema, tra gli altri, si vv. I. FAIELLA, L. LAVECCHIA, *Energy Poverty in Italy*, in *Politica Economica*, 2015, pp. 27 ss.; P. RANCI, M. LEONARDI, L. SUSANI, *Poveri d'energia*, Bologna, 2016; C. AMENTA, L. LAVECCHIA, *La povertà energetica delle famiglie italiane*, in *Energia*, 2017, pp. 26 ss.; S. SUPINO, B. VOLTAGGIO, *La povertà energetica. Strumenti per affrontare un problema sociale*, Bologna, 2018; R. BARDAZZI, L. BORTOLOTTI, M.G. PAZIENZA, *To eat and not to heat? Energy poverty and income inequality in Italian regions*, in *Energy Research & Social Science*, 2021; A. FIORINI, *Contrastare la povertà energetica per una transizione inclusiva ed equa*, in *Energia, Ambiente e Innovazione*, 2022, pp. 71 ss.; M. GRECO, *Prime note sulla dimensione costituzionale della povertà energetica. L'ipotesi di un diritto sociale all'energia*, in *Dirittifondamentali.it*, 2023, pp. 437 ss.; G. DE MAIO, *Povertà Energetica e Comunità Energetiche. Criticità e Prospettive per una Transizione Giusta*, Napoli, 2024.

⁴⁶ Sulla disciplina dell'efficienza energetica, per tutti, L. CARBONE, G. NAPOLITANO, A. ZOPPINI (a cura di), *Politiche pubbliche e disciplina dell'efficienza energetica*, Bologna, 2016; L. AMMANNATI, *La transizione dell'Unione Europea verso un modello energetico eco-sostenibile tra scelte politiche, regolazione e dinamiche di mercato*, in *Energia, ambiente ed innovazione*, 2018, pp. 86 ss.; P. BIANDRINO, M. DE FOCATIIS (a cura di), *Efficienza energetica ed efficienza del sistema dell'energia: un nuovo modello?*, Milano, 2017.

⁴⁷ Come ricorda, con pensiero sempre sottile, G. LUCHENA, *Orizzonti del diritto dell'economia*, cit., p. 440, «il diritto dell'economia, allora, pertiene a queste dinamiche anche di sviluppo scientifico proprio in ragione delle superiori argomentazioni inerenti all'adozione di uno strumentario metodologico arricchito di ulteriori elementi che ne consentono la strutturazione non soltanto in quanto autonomo settore scientifico-disciplinare - un dato giuridicamente e culturalmente acquisito (salvo preconcette e strumentali manipolazioni o, peggio, esclusioni persino da talune progettazioni di corsi di laurea per finalità diverse) - ma anche quale formante cognitivo e analitico del sapere. L'esperimento epistemologico è quello di un'analisi che muove dall'insegnamento popperiano relativamente alla molteplicità dei punti di vista (come si diceva, in taluni casi anche, talvolta, *extragiuridici*) al fine di avviare un percorso di "sistemazione" di un problema».

razione, per la gran parte dei regimi incentivanti⁵⁵, di un rapporto di lunga durata⁵⁶ giustifica il potere-dovere dell'amministrazione elargitrice di effettuare controlli anche a distanza di molto tempo dalla data di instaurazione del rapporto. Di conseguenza, l'eventuale accertamento di violazioni rilevanti conduce all'adozione di provvedimenti di decadenza. Nella quasi totalità dei casi, la giurisprudenza ha riconosciuto la legittimità dell'operato della struttura pubblica all'uopo deputata, sul presupposto che lo svolgimento di controlli (anche a distanza di molto tempo) fosse insita nella natura stessa nel rapporto di incentivazione; un rapporto che, per essere appunto di lunga durata, implica la fisiologica e simmetrica esistenza di un potere di verifica⁵⁷. Se non fosse che - accogliendo, a torto o ragione, le sollecitazioni di alcune categorie di operatori - il legislatore ha attuato una serie di interventi diretti a rendere conforme ai principi di proporzionalità e di ragionevolezza i poteri di controllo e i

⁴⁸ Sebbene in una accezione diversa, della rilevanza del «discorso» nelle analisi del fenomeno giuridico, al punto che il diritto possa risolversi in un insieme di parole concatenate ordinatamente per influenzare la mente umana, dà conto J.L. HALPERIN, *Law in Books and Law in Action: The Problem of Legal Change*, cit., pp. 55 ss., che ricorda come «an alternative pattern to the rules-centered approach results from looking at "law" as a set of discourses. One such method is based on theories of interpretation and hermeneutics, and grew out of the philosophical works of Ludwig Wittgenstein, Hans-Georg Gadamer, and Paul Ricoeur. This current of thought posited that a text exists and acquires meaning through the interpretation of its readers, and has introduced into the legal field the theory of discursive modalities, which has been defended in the study of literary sources, particularly in the work of Stanley Fish. Other authors have also contributed to this school of thought. Philip Bobbitt has analyzed the development of judicial review as a grammar of interpretative practices which use different forms of arguments that are not directly linked with realities in the world. James Boyd White has compared law and literature to compositional activities which consist of texts and meanings that live through interpretation. Dennis Patterson has used Fish's schemes of interpretative communities to say that the "truth" of legal claims is based on a textual, doctrinal, historical, and prudential backing and not in a "certain relation to some state of affairs," as argued by the realists. Using a different point of departure, Ronald Dworkin has also defined law as an interpretive practice made up of a textual chain constructed by judicial opinions. If law consists of principles and interpretations, and not of rules, the gap between law in action and law in books is easier to ascertain: law in action is created through legal discourses which are confused and conflated with discourse about law that we can find in books. Yet another current of thought has insisted upon the authority of a legal discourse based on a mythology of law. Here the analyses of Michel Foucault about the knowledge-power dynamic, as well as the works of Pierre Legendre, assert that legal discourse can exercise a real power upon the human mind by means of the authority of jurisprudential writings and court decisions, and without reliance on the coercive power of the state. The outcome of such influences, which is pertinent to our subject, lies in those cultural legal studies that insist on the discursive nature of law. If our belief in the rule of law and the benefits of legal order rests upon discourse, law and legal science are not separated as traditional positivists affirm, but are linked into a constructed world that can be identified with the empirical world of facts. Empiricism in the law is situated not in social facts but within legal discourse and its practice of self-reflection. Another current, which also has its origins in different intellectual conceptions, is represented by continental social systems theory, as developed in the legal field by Niklas Luhmann. Here, the point of departure is a constructivist theory of science which assumes that law is an autonomous, "autopoietic" system: not only does legal science define its own object and its own boundaries, but law is a set of discourses which consist of a self-description of legal norms. With a positivist approach like that of Dworkin, and a constructivism that can be reconciled with Kelsen's Kantian convictions, Luhmann has compared law to language and other networks of communication. Every social system operates through communication and law is "in action" through a self-description of the legal discourse of judges, officials, or professors. "Law has no binding force. It consists purely of communication and of structural deposits of communication, which convey such meanings". For these reasons, law does not need any extra-legal idea beyond that of a fundamental norm in order to sustain the legal system. It is no longer necessary to have a correspondence between norms and empirical facts».

⁴⁹ J.L. HALPERIN, *Law in Books and Law in Action: The Problem of Legal Change*, in *Maine Law Review*, 2011, pp. 46 ss., ove vengono compiutamente esaminate le diverse correnti di pensiero (e le relative origini storiche e ideologiche) venute affermandosi in ordine al come concepire, comprendere e inquadrare il fenomeno giuridico nel senso più ampio del termine e ove si afferma che la distinzione tra *law in books* e *law in action* trova una del-

provvedimenti adottati all'esito di essi. Ma quella dei controlli - diciamo così - tradizionali in materia di incentivazioni alle energie rinnovabili è tutta un'altra storia. Ci si limiti, quindi, solo a dire che le misure introdotte tra il 2016 e il 2020⁵⁸ hanno previsto l'adozione di un decreto ministeriale con il quale individuare le violazioni (meno rilevanti) per i quali non adottare un provvedimento di decadenza, ma al più una decurtazione degli incentivi; decreto che non è mai arrivato, tanto che il GSE (sulla scorta dell'indirizzo giurisprudenziale per il quale l'applicazione delle norme sulla decurtazione dell'incentivo non sarebbe potuta essere pregiudicata dai ritardi dell'amministrazione ministeriale⁵⁹) ha adottato il «Regolamento per la classificazione delle violazioni e per la definizione delle percentuali di decurtazione applica-

le sue prime teorizzazioni nel lavoro di R. POUND, *Law in Books and Law in Action*, in *American Law Review*, 1910, pp. 12 ss. Il primo dei menzionati termini vale a designare il diritto quale insieme di regole consacrate in documenti scritti (leggi, regolamenti, sentenze, testi giuridici), affondando le sue radici nel positivismo di Kelsen per il quale il diritto è da intendersi esclusivamente come l'insieme delle norme positive, senza che possano assumere rilievo quei fatti naturali costituiti da pratiche e dinamiche sociali. Per converso, il secondo termine designa quell'insieme di teorie per le quali il diritto, lungi dal risolversi esclusivamente in una mera costruzione artificiosa fatta da un informe ammasso di regole scritte, risulta piuttosto animato da comportamenti extra-normativi individuabili, perlopiù, dal modo in cui gli altri operatori giuridici e la autorità istituzionali intendono applicare le regole scritte nella realtà empirica. Diversamente dal *law in books*, il *law in action* ravvisa la legge nelle decisioni (giudiziarie e amministrative), più che nella regola data. Sono le determinazioni con le quali viene fatta applicazione della regola positiva che danno vita alla «regola vera», perché disvelano la concreta portata di essa all'interno del contesto sociale ed economico nella quale trova applicazione e, al contempo, offrono la misura dei cambiamenti in atto destinati, in ultima battuta, a riverberarsi sull'ordine giuridico positivistico. Ad ogni buon conto, una delle definizioni più belle ed efficaci di cosa sia il *law in action* è quella offerta da O. WENDELL HOLMES JR., *The Common Law*, Boston, 1881, con ristampa di P.J.S. PEREIRA, D. M. BELTRAN, Toronto, 2011, p. 5, il quale ebbe modo di affermare che «*the life of the law has not been logic: it has been experience. The felt necessities of the time, the prevalent moral and political theories, intuitions of public policy, avowed or unconscious, even the prejudices which judges share with their fellow-men, have had a good deal more to do than the syllogism in determining the rules by which men should be governed. The law embodies the history of a nation's development through many centuries, and it cannot be dealt with as if it contained only the axioms and corollaries of a book of mathematics. In order to know what it is, we must know what it has been, and what it tends to become. We must alternately consult history and existing theories of legislation. But the most difficult labor will be to understand the combination of the two into new products at every stage. The substance of the law at any given time pretty nearly corresponds, so far as it goes, with what is then understood to be convenient; but its form and machinery, and the degree to which it is able to work out desired results, depends very much upon its past.*»

⁵⁰ N. LUHMANN, *Law as a Social System*, Oxford, 2004, p. 72. Per riflessioni speculari, anche K. OLIVECRONA, *Law as Fact*, Copenhagen-Londra, 1939, nonché A. PODGÓRECKI, C. J. WHELAN, D. KOSHLA (a cura di), *Legal Systems and Social Systems*, Londra, 1985.

⁵¹ Sono alcune delle parole espresse dal Procuratore della Repubblica Nicola Gratteri in occasione della presentazione del libro «Complici e colpevoli». Le frasi sono riprese dall'articolo di G. VERDUCI, *Il Pnrr fa gola ai boss delle cosche, a rischio i 20 miliardi per il Sud*, pubblicato sulla testata giornalistica *Reggiotoday.it*, del 17 gennaio 2022. È inoltre utile ricordare che nella Relazione di accompagnamento alla proposta di legge n. 3601/2022, d'iniziativa dei deputati Trano, Cabras, Colletti, diretta a modificare articoli 316-bis e 316-ter del codice penale, in materia di malversazione o indebita percezione di erogazioni e garanzie pubbliche, e 51 del codice di procedura penale, si legge che «l'Unione europea ha stanziato a favore dei singoli Stati membri, a titolo di aiuto per l'emergenza da COVID-19, circa duemila miliardi di euro. In Italia nel biennio 2021-2022 arriveranno oltre tredici milioni di euro, che dovranno essere impegnati per la tutela dei cittadini e dei territori con un occhio particolare alle zone più disagiate e colpite d'Italia. L'obiettivo, tra i tanti, è quello di eliminare le differenze di reddito e di accesso ai servizi di assistenza sociale e sanitaria e arrivare ad una equità sociale su tutto il territorio nazionale. Con il Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), la transizione digitale del sistema produttivo viene rifinanziata attraverso il piano Transizione 4.0, con incentivi a sostegno degli investimenti privati in beni capitali

bili nell'ambito dell'attività di controllo su impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili in esercizio»⁶⁰.

Detto ciò, a noi preme piuttosto evidenziare che si è «all'alba di una nuova era» anche per la disciplina dei controlli sulle incentivazioni alle energie rinnovabili. La regolazione secondaria delle numerosissime procedure che, per più e diversi settori, implicano l'impiego di risorse del PNRR ha introdotto l'esplicito obbligo di compiere controlli anche ai fini antiriciclaggio. E tra queste vi rientra pure la regolazione degli incentivi alle Comunità energetiche, per i quali sono previsti appositi controlli preordinati alla identificazione del titolare effettivo. Prima di arrivare al cuore del tema, sono quindi d'obbligo alcune brevi notazioni di inquadramento generale. Il riciclaggio di ricchezza illecita è un fenomeno economico particolarmente pericoloso, in quanto capace di attentare alla stabilità e alla integrità del sistema econo-

materiali e immateriali, nonché in ricerca, sviluppo e innovazione. A ciò si aggiunge l'internazionalizzazione delle piccole e medie imprese. A tal riguardo si agirà sui servizi offerti dal Fondo istituito dalla legge n. 394 del 1981, gestito da SIMEST, che eroga contributi e prestiti agevolati a imprese italiane operanti sui mercati esteri, inclusi, dal 2020, i Paesi membri dell'Unione europea. I fondi del PNRR sono distribuiti in maniera non tracciabile e questo apre la strada a rischi e ad abusi e soprattutto alle mafie che stanno guardando a tali fondi sia a livello nazionale che a livello europeo. L'allarme è stato lanciato dal direttore della Direzione investigativa antimafia, ma anche da molti giudici e pubblici ministeri, oltre che da diversi sindaci dei territori del Sud. Anche la SVIMEZ, associazione privata senza scopo di lucro che promuove lo studio delle condizioni economiche del Mezzogiorno d'Italia, nel suo rapporto annuale ha messo in guardia le istituzioni rispetto al rischio di pesanti infiltrazioni mafiose nella gestione degli investimenti. Dal suddetto rapporto si evince che la strategia dei gruppi criminali mafiosi si muove in due direzioni: da un lato, ricicla denaro e genera acquisizioni patrimoniali, attraverso le aste giudiziarie di beni, l'ingresso nella gestione dell'impresa o intestando fittiziamente l'attività a prestanome; dall'altro, moltiplica i patti corruttivi in una fase come quella attuale nella quale il flusso di denaro pubblico attivato per implementare il *Recovery fund* è enorme».

⁵² Sono alcune delle dichiarazioni rese Presidente del GSE, Paolo Arrigoni. Le frasi sono riprese dall'articolo di A. ZOPPO, *Rinnovabili, alti ai furbi. Così il Gse vigilerà sugli incentivi per le Comunità Energetiche*, pubblicato sulla testata giornalistica "Milano Finanza" del 5 marzo 2024.

⁵³ Sull'argomento i contributi dottrinali non si contano. Tra gli altri, e senza alcuna pretesa di esaustività, si v. A. AMORTH, *I contributi pecuniari concessi dallo Stato ad enti pubblici e privati*, in *Studi Urbinati*, 1931, pp. 103 ss.; R. ALESSI, *Sull'ammissibilità di donazioni da parte degli enti pubblici*, in *Giur. Cass. Civ.*, 1947, pp. 480 ss.; L. BENADUSI, *Attività di finanziamento pubblico: aspetti costituzionali ed amministrativi*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1966, pp. 890 ss.; M. ANNESI, *Finanziamento (dir. pubbl.)*, in *Enc. dir.*, 1968, pp. 628 ss.; F. MERUSI, *Disciplina e organizzazione dei finanziamenti pubblici nelle leggi per il Mezzogiorno*, Roma, 1968; C. BROLI, *Osservazioni in tema di finanziamento di scopo*, in *Banca Borsa*, 1973, pp. 480 ss.; G. GUARINO, *Sul regime costituzionale delle leggi di incentivazione e di indirizzo*, in ID., *Scritti di diritto pubblico dell'economia e di diritto dell'energia*, Milano, 1962, pp. 143 ss.; G. PERICU, *Le sovvenzioni come strumento dell'azione amministrativa*, I, Milano, 1967; ID., *Le sovvenzioni come strumento dell'azione amministrativa*, II, Milano, 1970; ID., *La politica dei concorsi, contributi e finanziamenti quali incentivi economici nel quadro normativo vigente*, ora in *Scritti giuridici*, Milano, 2009, pp. 491 ss.; D. SERRANI, *Lo Stato finanziatore*, Milano, 1971; S. D'ALBERGO, *Sulla struttura delle sovvenzioni*, in *Foro amm.*, 1975, pp. 341 ss.; A. PACE, *Iniziativa privata e governo pubblico dell'economia*, in *Giur. cost.*, 1979, pp. 1219 ss.; P. BATTARA, *Gli ausili all'industria: potere di intervento e funzione pubblica*, in *AV.VV. Studi per il centocinquantesimo del Consiglio di Stato*, Roma, 1981, pp. 770 ss.; A. GALASSO, *Finanziamenti pubblici*, in *N.ss. Dig. it.*, 1982, pp. 774 ss.; S. MAZZAMUTO, *Il mutuo di scopo e le nuove forme di finanziamento pubblico alle imprese*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 1983, pp. 619 ss.; M. CARABBA, *Il finanziamento pubblico alle imprese*, Milano, 1986; ID., *Spesa pubblica e iniziativa imprenditoriale. Le erogazioni pecuniarie dello stato a favore dell'attività economica*, Torino, 1998; G. PERICU, E. CROCI, *Le sovvenzioni*, in *Enc. dir.*, 1990, pp. 245 ss.; S. BATTINI, *Gli aiuti pubblici alle imprese*, in A. MASSERA (a cura di), *Ordinamento comunitario e pubblica amministrazione*, Bologna, 1994; M. LIBERTINI, *Gli aiuti pubblici alle imprese e il diritto comunitario della concorrenza*, in M. LIBERTINI, R. COSTI (a cura di), *Il finanziamento agevolato alle imprese*, Milano, 1987; V. OTTAVIANO, *Alcune considerazioni in tema di c.d. liberalità di enti pubblici*, ora in *Scritti giuridici*, Milano, 1992; G. CASTALDI, *Sovvenzioni, incentivi e finanziamenti pubblici*, in *Dig. disc. priv. - sez. comm.*, 1998, pp. 84 ss.; G. GRECO, *Sovvenzioni e tutela dell'affidamento*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2000, pp. 375

mico e finanziario, nonché alla concorrenza e all'ordine pubblico e democratico. Secondo le stime del Fondo Monetario Internazionale (FMI)⁶¹ il peso di esso sull'economia oscilla tra il 2 e il 5 per cento del PIL globale, è pari all'1,5 per cento del PIL europeo e all'1,5-2,0% del PIL nazionale, corrispondente a circa 25-35 miliardi di euro all'anno⁶². A partire dagli anni '80 dello scorso secolo, le istituzioni globali, europee e nazionali hanno adottato una serie di politiche tese a creare un sistema di prevenzione del riciclaggio che si affiancasse al sistema di contrasto di stampo penalistico. L'Italia è stato uno dei primi Paesi a dotarsi di misure di prevenzione del riciclaggio di ricchezza illecita⁶³. La sua attuale disciplina è dettata dal d.lgs. 21 novembre 2007, n. 231⁶⁴, sul quale ha inciso - per quanto d'interesse - il d.lgs. 25 maggio 2017, n. 90; un intervento che ridefinisce il perimetro e il ruolo degli uffici pubblici⁶⁵ mediante

ss.; V. SPAGNUOLO VIGORITA, *Problemi giuridici dell'ausilio finanziario pubblico ai privati*, ora in *Opere giuridiche*, Napoli, 2001, pp. 348 ss.; G.P. MANZELLA, *Gli ausili finanziari*, in S. CASSESE (diretto da), *Trattato di diritto amministrativo*, Milano, 2003, pp. 3729 ss.; ID., *Il decreto legislativo n. 123/98 nel contesto delle modifiche alla legislazione di ausilio all'iniziativa economica*, in *Riv. giur. Mezz.*, 1998, pp. 887 ss.; M. MARTINELLI, *Compensazioni finanziarie di obblighi di servizio pubblico e aiuti di Stato*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2007, pp. 113 ss.; C. BUZZACCHI, *Aiuto di stato in forma di incentivi ed esenzioni fiscali: il nuovo paradigma della politica ambientale europea*, in *Dir. econ.*, 2008, pp. 325 ss.; L. CERASO, *Il finanziamento dei servizi di interesse economico generale in un sistema di mercato concorrenziale*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, pp. 2008, 97 ss.; B. LUBRANO, *Le sovvenzioni nel diritto amministrativo*, Torino, 2008; A. LOLLI, *L'amministrazione attraverso strumenti economici. Nuove forme di coordinamento degli interessi pubblici e privati*, Bologna, 2009; D. AGUS, *Gli ausili alle imprese tra dispersione degli interventi e frammentazione delle competenze*, in L. TORCHIA (a cura di), *Il sistema amministrativo italiano*, Bologna, 2009; A. AULETTA, *Gli ausili pubblici fra autorità e consenso*, 2012, Napoli; R. CIPPITANI, *La sovvenzione come rapporto giuridico*, Perugia, 2013.

⁶⁴ In particolare, all'art. 42 del D.lgs. 3 marzo 2011, n. 28/2011.

⁶⁵ Per un esame, puntuale e originale, degli incentivi al settore energetico alla luce della disciplina europea degli aiuti di stato, che frattanto ha conosciuto quadri giuridici derogatori in conseguenza della crisi pandemica e delle crisi energetiche (prima quella dei prezzi nella ripresa *post-Covid* e poi quella causata dal conflitto russo-ucraino), G. LUCHENA, *Crisi energetica e Aiuti di Stato*, in *Riv. trim. dir. econ.*, 2022, pp. 129 ss.; ID., *Gli aiuti alle imprese per la transizione ecologica*, in G. LUCHENA, B. RAGANELLI, *Concorrenza e aiuti di stato in Europa*, Torino, 2022, pp. 265 ss.; ID., *Gli strumenti di sostegno pubblico alla conversione ambientale*, in M. PASSALACQUA (a cura di), *Diritti e mercati nella transizione ecologica e digitale. Studi dedicati a Mauro Giusti*, Padova, 2022, pp. 183 ss.; ID., *La programmazione dell'economia nell'era dello stato resiliente: tendenze, obiettivi, regolazione per incentivi*, in *Dialoghi dir. econ.*, 2024, pp. 1-17; L. AMMANNATI, *Energia e ambiente: regolazione per la transizione*, in M. PASSALACQUA (a cura di), *op. cit.*, pp. 173 ss.

⁶⁶ Generalmente il rapporto di incentivazione ha durata ventennale.

⁶⁷ Per un'ampia e ordinata sistematizzazione tematica dei più significati arresti giurisprudenziali formati sui poteri di controllo che il GSE è legittimato ad esercitare al fine di verificare la sussistenza e la permanenza (per l'intera durata del rapporto di incentivazione pubblica) dei requisiti per l'ottenimento e il mantenimento dei benefici economici e sui correlati poteri di rigetto, di decadenza e di rideterminazione degli incentivi, si rinvia a D. CAMINITI, *Le controversie in materia di incentivi energetici. Il G.s.e. - Rassegna Monotematica di Giurisprudenza*, in www.giustizia-amministrativa.it, 2023, ove si dà conto - tra le molte altre cose - che per la giurisprudenza amministrativa «a) gli atti con cui il G.s.e. accerta il mancato assolvimento, da parte degli importatori o produttori di energia da fonte rinnovabile, dell'obbligo stabilito dall'art. 11 d.lgs. n. 79 del 1999 hanno natura provvedimentale; pertanto, fatto salvo il legittimo esercizio, ricorrendone i presupposti, dell'autotutela amministrativa, tali atti diventano definitivi ove non impugnati nei termini decadenziali di legge, avuto riguardo alla stretta correlazione tra atto di accertamento dell'inadempimento (con consequenziale attribuzione all'operatore economico dello stigma di soggetto inadempiente) ed il sistema delle sanzioni correlate a quell'accertamento e alla necessaria esigenza di certezza giuridica e di stabilità del provvedimento del G.s.e. che accerta l'inadempimento dell'operatore economico rispetto all'obbligo di legge, in funzione propedeutica al sistema sanzionatorio affidato alle cure di altre autorità amministrative; b) hanno invece natura non provvedimentale gli atti con cui il G.s.e. accerta in positivo l'avvenuto puntuale adempimento del suddetto obbligo da parte degli operatori, rivolgendosi in una mera presa d'atto dell'assolvimento degli obblighi discendenti direttamente dalla legge in cui ciò che rileva, sul

l'introduzione di una apposita previsione dedicata alle «pubbliche amministrazioni»⁶⁶. È prevalentemente una regolazione di tipo *command and control*, poiché fonda su obblighi di collaborazione posti in capo ai c.d. «soggetti obbligati» (p. es, banche, intermediari finanziari non bancari, imprese di assicurazione, compro oro, prestatori di servizi di pagamento, gestori di casinò, Cassa depositi e prestiti, Poste italiane S.p.A., avvocati, commercialisti, notai, società calcistiche⁶⁷, etc.). Possono distinguersi «obblighi di collaborazione passiva» e «obblighi di collaborazione attiva». Tra i primi rientrano l'obbligo di adeguata verifica della clientela⁶⁸, l'obbligo di conservazione dei dati e delle informazioni acquisite⁶⁹ e l'obbligo di adottare misure organizzativo e procedurale (p. es., l'obbligo di nominare un Responsabile della funzione antiriciclaggio, un Responsabile per la ricezione delle Segnalazioni di Operazioni Sospette, l'obbligo di adottare procedure interne, codici, linee guida per la identificazione dei rischi

piano del controllo amministrativo, è che quel soggetto per quell'anno non può essere ritenuto inadempiente [Ad. plen. n. 9 del 2019 in relazione a fattispecie regolata *ratione temporis* dall'art. 11 d.l.gs. n. 79 del 1999 abrogato, ad eccezione del comma 4, dal d.lgs. 3 marzo 2011 n. 28 di attuazione della direttiva 2009/28/CE]. [...] Il compito di verifica affidato al G.s.e. si risolve pertanto in una eminente funzione amministrativa di controllo sull'attività economica privata, inquadrandosi nell'alveo dei controlli, espressamente previsti dalla Carta costituzionale (art. 41, comma 3, Cost.), che i pubblici poteri esercitano sull'attività economica privata per assicurare che la stessa persegua gli specifici fini sociali previsti dalla legge [...]». La decadenza, pertanto, non ha natura sanzionatoria, ma ripristinatoria di un assetto procedimentale alterato dalla erronea asseverazione della presenza di requisiti viceversa mancanti. Invero, le sanzioni vere e proprie vengono applicate unicamente dalla Autorità di settore, con la conseguenza che risulta inconferente la questione della applicazione del principio di non retroattività delle sanzioni, in applicazione degli argomenti e principi sviluppati dalle sentenze della Corte costituzionale n. 237 del 2020 e n. 51 del 2017 (Cons. Stato, sez. IV, n. 8442 del 2020; n. 6118 del 2019; sez. IV, n. 50 del 2017) secondo cui il potere in questione è, quindi, «un atto vincolato di decadenza accertativa dell'assodata [...]. Tale orientamento è stato ribadito dalla Adunanza plenaria del Consiglio di Stato (n. 18 del 2020), che ha affermato come la decadenza, intesa quale vicenda pubblicistica estintiva, *ex tunc* (o in alcuni casi *ex nunc*), di una posizione giuridica di vantaggio (c.d. beneficio) è istituto che, pur presentando tratti comuni col più ampio *genus* dell'autotutela, ne deve essere opportunamente differenziato, caratterizzandosi specificatamente: a) per l'espressa e specifica previsione, da parte della legge, non sussistendo, in materia di decadenza, una norma generale quale quella prevista dall'art. 21-*nonies*, l. 241 del 1990, che ne disciplini presupposti, condizioni ed effetti; b) per la tipologia del vizio, more solito individuato nella falsità o non veridicità degli stati e delle condizioni dichiarate dall'istante, o nella violazione di prescrizioni amministrative ritenute essenziali per il perdurante godimento dei benefici, ovvero, ancora, nel venir meno dei requisiti di idoneità per la costituzione e la continuazione del rapporto; c) per il carattere vincolato del potere, una volta accertato il ricorrere dei presupposti. La decadenza non presenta, invece, nessun tratto comune con il diverso istituto della sanzione, differenziandosene nettamente in ragione: d) della non rilevanza, ai fini dell'integrazione dei presupposti, dell'elemento soggettivo del dolo o della colpa; e) del limite dell'effetto ablatorio prodotto, al massimo coincidente con l'utilità innanzi concessa attraverso il pregresso provvedimento ampliativo sul quale la decadenza viene ad incidere».

⁵⁸ Il riferimento è alle modifiche apportate all'art. 42 del D.lgs. 3 marzo 2011, n. 28 dall'art.1, comma 960, lettera a), della L. 27 dicembre 2017, n. 205, dall'articolo 1, comma 89, della L. 4 agosto 2017, n. 124, successivamente sostituito dall'art. 56, comma 7, lettera b), del D.l. 16 luglio 2020, n. 76, conv. mod. L. 11 settembre 2020, n. 120, nonché dall'articolo 57-*quater*, comma 1, del D.l. 24 aprile 2017, n. 50, conv. mod. L. 21 giugno 2017, n. 96 e dall'articolo 13-*bis*, comma 1, lettera b), del D.l. 3 settembre 2019, n. 101, conv. mod. L. 2 novembre 2019, n. 128 e dal D.l. 3 settembre 2019, n. 101, conv. mod. L. 2 novembre 2019, n. 128.

⁵⁹ La soluzione interpretativa propugnata dal giudice amministrativo è quantomeno forzata. Supera e abbatte la esplicita delega riservata dalla legge ad un regolamento ministeriale di individuazione delle violazioni «sanzionabili» con la decurtazione, in luogo della decadenza. Per vero, invocando il principio di proporzionalità - ormai buono a tutto(!) - e (ultra)valorizzando la logica di salvaguardia della produzione di energia rinnovabile sottesa alle novelle legislative, alcune pronunce sono giunte a sostenere che il GSE possa esercitare, in palese contrasto con il principio di legalità, il potere di decurtazione degli incentivi pure in assenza dei criteri e dei parametri che, per legge, devono essere fissati con regolamento ministeriale. Tra le altre, si v. T.A.R. Lazio, Roma, Sez. III-*ter*, 7 marzo 2023, n. 3768, in cui si legge che «il dato normativo di partenza è costituito dall'art. 42, comma 3, secondo periodo, del D.Lgs. n. 28 del 2011 il quale prevede - per effetto delle modifiche apportate prima ad opera

antiriciclaggio e per l'adozione delle opportune misure preventive, l'obbligo di organizzare corsi di formazione per il personale)⁷⁰. Invece, tra gli obblighi di collaborazione attiva figura - principalmente⁷¹ - quello di segnalazione di operazioni sospette (c.d. SOS) da trasmettere all'UIF: ossia «note» da redigere, secondo appositi modelli-tipo, ogniqualvolta vi sia il sospetto ovvero il ragionevole motivo di sospettare che «siano in corso o che siano state compiute o tentate operazioni di riciclaggio»⁷².

Non serve indugiare oltre. Qualche parola in più deve essere invece spesa sul regime degli obblighi antiriciclaggio delle pubbliche amministrazioni⁷³, intese nella loro configurazione di soggetti tenuti all'osservanza degli obblighi *anti money laundering*⁷⁴. Il nostro ordinamento - sulla scorta della «neutralità delle forme giuridiche soggettive»⁷⁵ - conosce ormai più e diverse definizioni di soggetti attraiabili nell'orbita pubblica; una varietà che, talvolta, è alla base di

della legge n. 205 del 2017 e poi con il D.L. 101 del 2019, convertito in legge n. 128 del 2019 - che, in caso di riscontro di violazioni rilevanti ai fini dell'erogazione degli incentivi, in deroga al rigetto o alla decadenza degli incentivi, il GSE "al fine di salvaguardare la produzione di energia da fonti rinnovabili degli impianti che al momento dell'accertamento della violazione percepiscono incentivi, ... dispone la decurtazione dell'incentivo in misura ricompresa fra il 10 e il 50 per cento in ragione dell'entità della violazione". Tale previsione - secondo quanto stabilito dal successivo comma 5 dell'art. 42 - avrebbe dovuto essere completata dall'individuazione, mediante decreto del Ministero dello Sviluppo Economico, delle violazioni che danno luogo a decurtazione *ex lett. c-bis*) del predetto comma 5, non ancora dotato. La genericità della previsione dell'istituto della decurtazione in luogo della decadenza, in alcun modo ancorata, a livello di disciplina primaria, alla sussistenza di determinati presupposti applicativi - ad eccezione della mera circostanza di fatto della percezione di incentivi in atto - e di cui viene enunciata la mera finalità di salvaguardia della produzione di energia da fonti rinnovabili e la sua natura derogatoria, unitamente alla mancata specificazione della casistica delle violazioni rilevanti ai fini dell'erogazione degli incentivi cui applicare la decurtazione, rende all'evidenza problematica la ricognizione del relativo ambito applicativo, che resta rimessa all'interprete. Al riguardo, va precisato che, per come costantemente affermato dalla giurisprudenza - con considerazioni che non si ha ragione di disattendere e che vanno, quindi, confermate - la mancata adozione del decreto ministeriale mediante il quale individuare le fattispecie di violazioni rilevanti che possono dare luogo all'applicazione della misura della decurtazione in luogo della decadenza, che costituisce esplicitazione del generale principio di proporzionalità, la cui applicazione è quanto mai cruciale nella materia in questione, avuto riguardo al rango eurounitario della normativa che incentiva l'utilizzo di fonti rinnovabili, non costituisce elemento ostativo all'applicazione del regime derogatorio (questa Sezione 21 ottobre 2022 n. 13606; 13 dicembre 2022, n. 16736; Consiglio di Stato, 4 gennaio 2023, n. 127), altrimenti vanificandosi, a causa dei ritardi nella definizione della disciplina di dettaglio, la portata innovativa e derogatoria, rispetto alla decadenza, della previsione della decurtazione, a detrimento dello stesso scopo, espressamente sotteso a tale misura, di salvaguardare la produzione di energia da fonti rinnovabili. A ritenere diversamente si consentirebbe, per effetto dell'inerzia del Ministero, un effetto sostanzialmente abrogante della disposizione primaria di favore o paralizzante la sua efficacia - come avverrebbe con riferimento alla fattispecie in esame - in violazione del sistema di gerarchia delle fonti normative, ponendo nel nulla la volontà espressa dal legislatore di ammettere una deroga al potere amministrativo di decadenza (in senso conforme, TAR Lazio, III *ter*, 30 luglio 2019 n. 10129)».

⁶⁰ Un Regolamento della cui legittimità si è dubitato quanto alla effettiva competenza del GSE ad adottarlo. Su tale questione il giudice amministrativo non si è, però, pronunciato, in quanto il ricorso (per motivi aggiunti) proposto da un operatore è stato dichiarato inammissibile per non avere trovato applicazione nel caso concreto. In particolare, T.A.R. Lazio, Roma, Sez. III-*ter*, 21 ottobre 2024, n. 18162, in cui si è stabilito, appunto, che «l'attuale ricorrente ha impugnato l'atto adottato dal GSE e denominato Regolamento che, in disparte la sua natura di atto amministrativo generale, non è stato oggetto di applicazione nel caso in esame. Tale fatto rende il secondo ricorso per motivi aggiunti carente di interesse ab origine e, pertanto, inammissibile. L'interesse ad agire è l'utilità specifica che offre la soluzione della controversia richiesta dal ricorrente al giudice. L'azione deve essere sempre commisurata ad una posizione giuridica che preesiste al processo e che in esso viene fatta valere e, conseguentemente, è inammissibile in assenza di un interesse da tutelare ovvero di una lesione concreta e attuale dello stesso determinata da un provvedimento amministrativo. Nel caso in cui si trascendesse il concreto interesse azionato, il processo amministrativo assumerebbe le caratteristiche di una giurisdizione di tipo oggettivo e si discosterebbe dai principi cardine che lo regolano, essendo finalizzato a garantire la tutela della posizione giuridica soggettiva di cui è titolare colui che agisce e non, invece, a ripristinare puramente e semplicemente la legali-

dubbi e perplessità interpretative. Per evitare simili inconvenienti, molte discipline di settore si dotano di una definizione di pubblica amministrazione rilevante ai fini dell'applicazione delle norme in esse contenute. Non vi fa eccezione il d.lgs. 21 novembre 2007, n. 231, ai cui fini sono pubbliche amministrazioni quelle statali, gli enti pubblici nazionali, le società partecipate e i soggetti preposti alla riscossione dei tributi nell'ambito della fiscalità nazionale o locale⁷⁶. Nell'accezione di «soggetti obbligati», le pubbliche amministrazioni sono destinatarie di un peculiare regime giuridico. Combinando un «criterio soggettivo» con un «criterio oggettivo», gli obblighi antiriciclaggio investono, invero, le pubbliche amministrazioni declinate come sopra (*criterio soggettivo*) che siano competenti allo svolgimento di funzioni di amministrazione attiva o di controllo nell'ambito di determinati procedimenti elencati in maniera aperta (*criterio oggettivo*): procedimenti finalizzati all'adozione di provvedimenti di

tà».

⁶¹ Sulla genesi, sui poteri e sulle funzioni del FMI, U. SACCHETTI, *Bretton Woods e i piani monetari internazionali*, Roma, 1947; S. STRANGE, *Chi governa l'economia mondiale? Crisi dello Stato e dispersione del potere*, Bologna, 1998; S. MORETTINI, *Il Fondo monetario internazionale e le reti globali di regolatori finanziari*, in S. BATTINI (a cura di), *La regolazione globale dei mercati finanziari*, Milano, 2007, pp. 293 ss.; A. COMBA, *Fondo monetario internazionale*, in *Enc. dir.*, 2011; G. ADINOLFI, *Le recenti evoluzioni in seno al FMI tra crisi economico-finanziaria e processi di governance economica internazionale*, in *Dir. comm. internaz.*, 2011, pp. 271 ss.; ID., *Poteri e interventi del Fondo Monetario Internazionale*, Padova, 2012; S. CAFARO, *Il governo delle organizzazioni di Bretton Woods*, Torino, 2012; A. PALONI, M. ZANARDI (a cura di), *The IMF, World Bank and Policy Reform*, Londra-New York, 2006; A. MAGLIARI, *Il Fondo monetario internazionale e la Banca mondiale nel tempo delle crisi multiple: «A New Bretton Woods moment»?*, *Dir. econ. (II)*, 2024, pp. 137 ss.

⁶² È questa una delle più recenti stime fatte da M. GIAMMATTEO, *The size of money laundering and other illicit financial conduct for Italy*, in *Quaderni dell'antiriciclaggio. Analisi e studi*, 26, 2025, pp. 5-28. Sul peso del riciclaggio di ricchezza illecita, M. BAGELLA, F. BUSATO, A. Argentiero, *Money laundering in a microfounded dynamic model: Simulations for the U.S. and the EU-15 economies*, in *Review of Law and Economics*, 2009, pp. 879 ss.; P. PINOTTI, *The economic costs of organised crime: Evidence from Southern Italy*, in *The Economic Journal*, 2015, pp. 125 ss.; C. ASTARITA, C. CAPUANO, F. PURIFICATO, *The macroeconomic impact of organised crime: A post-Keynesian analysis*, in *Economic Modelling*, 2018, pp. 514 ss.; M. ALJASSMI, A.A.M. GAMAL, N. ABDUL JALIL, J. DAVID, K.K. VISWANATHAN, *Estimating the magnitude of money laundering in the United Arab Emirates (UAE): Evidence from the currency demand approach (CDA)*, in *Journal of Money Laundering Control*, 2024, pp. 332 ss.

⁶³ La prima comparsa di regole siffatte deve attribuirsi al D.l. 15 dicembre 1979, n. 625, conv. L. 6 febbraio 1980, n. 15 (c.d. decreto Cossiga), il quale prevede un embrionale sistema di regole finalizzato ad evitare l'ingresso di proventi illeciti nell'economia legale. Furono posti in capo agli uffici della pubblica amministrazione, agli uffici postali, nonché alle aziende e agli istituti di credito l'obbligo di procedere alla identificazione delle persone che intendessero compiere versamenti, riscossioni o prelievi di somme non inferiore a venti milioni di lire e l'obbligo di registrazione e conservazione (per dieci anni) dei documenti e delle scritture da cui dovevano risultare l'importo e le generalità del cliente che aveva compiuto l'operazione. Senonché, la prima normativa organica, che ha costituito per lungo tempo il testo fondamentale della disciplina nazionale antiriciclaggio, è stata contenuta nella L. 5 luglio 1991, n. 197, che continuò ad annoverare tra i destinatari degli obblighi antiriciclaggio gli uffici della pubblica amministrazione.

⁶⁴ Per una ricostruzione dell'evoluzione che ha interessato la disciplina antiriciclaggio, D. ANDRACCHIO, *Profili evolutivi della disciplina antiriciclaggio. Integrazione europea della supervisione e sussidiarietà orizzontale del mercato*, Milano, 2024. Tra gli altri, quanto alla dimensione nazionale, si vv. B. INZITARI, *L'antiriciclaggio*, in *Nuove leggi civ. comm.*, 1993, 965 ss.; L. FERRAJOLI, *La normativa antiriciclaggio*, Milano, 1994; F. DE PASQUALE, *La legislazione nazionale di contrasto nel settore finanziario*, in A. DE GUTTRY, F. PAGANI (a cura di), *La cooperazione tra gli Stati in materia di confisca dei proventi di reato e lotta al riciclaggio*, Padova, 1995, 496 ss.; C. CORVESE, V. SANTORO (a cura di), *Il riciclaggio del denaro nella legislazione civile e penale*, Milano, 1996; F. CAPRIGLIONE, *L'antiriciclaggio tra prevenzione sociale e disinquinamento del settore finanziario*, in *Banca borsa*, 1998, 418 ss.; E. CASSESE, *Il controllo pubblico del riciclaggio finanziario*, Milano, 1999; A. URBANI, *Supervisione bancaria e lotta al riciclaggio*, in L. DI BRINA, M.L. PICCHIO FORLATI (a cura di), *Normativa antiriciclaggio e contrasto alla criminalità economica*, Padova, 2002, 102 ss.; ID., *Disciplina antiriciclaggio*

autorizzazione o concessione; le procedure di scelta del contraente per l'affidamento di lavori, forniture e servizi secondo le disposizioni di cui al codice dei contratti pubblici; i procedimenti di concessione ed erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché di attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a persone fisiche ed enti pubblici e privati⁷⁷. Ridotti all'essenziale, sono due i principali obblighi antiriciclaggio delle pubbliche amministrazioni come sopra individuate. Il primo è l'«obbligo di adottare presidi organizzativi e procedurali» in funzione di prevenzione del riciclaggio, il quale implica - come prima cosa - che sia compiuta una mappatura dei settori esposti maggiormente al rischio di riciclaggio (p. es., Ufficio acquisiti e appalti, Ufficio sovvenzioni, etc.); dopodiché, lo stesso impone l'adozione di procedure interne, proporzionate alle dimensioni organizzative

gio e ordinamento del credito, Padova, 2005; R. RAZZANTE, *Commentario alle nuove norme contro il riciclaggio*, Padova, 2008; ID., *Denaro sporco: il grande: il grande business*, in *Gnosis*, 2008, 159 ss.; L. CRISCUOLO, *La normativa antiriciclaggio in Italia a seguito del recepimento della III Direttiva comunitaria*, in E. CAPPA, U. MORERA (a cura di), *Normativa antiriciclaggio e segnalazione di operazioni sospette*, Bologna, 2008, 14 ss.; A. URBANI, *Nota introduttiva al d.lgs. 21 novembre 2007, n. 231*, in L. SALAMONE, P. SPADA (a cura di), *Commentario breve al diritto delle cambiali, degli assegni e di altri strumenti di credito e mezzi di pagamento*, Padova, 2014, 933 ss.; ID., *Le mobili frontiere della disciplina antiriciclaggio*, in *Dir. banc. fin.*, 2010, 243 ss.; ID., *Gli strumenti di contrasto dell'economia illegale*, in F. CAPRIGLIONE (a cura di), *Manuale di diritto bancario e finanziario*, Milano, 2019, 545 ss.; P. Fratangelo, *Prevention and Countering of Money Laundering and Terrorism Financing*, in D. SICLARI (a cura di), *Italian Banking and Financial Law. Supervisory Authorities and Supervision*, Londra, 2015, 105 ss. Inoltre, sull'ultimo Pacchetto AML/CFT composto dal regolamento (UE) 2024/1620 (AMLR) del 31 maggio 2024 che istituisce l'Autorità per la lotta al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo; dal regolamento (UE) 2024/1624 (AMLR) del 31 maggio 2024, relativo alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a fini di riciclaggio o finanziamento del terrorismo; dalla direttiva (UE) 2024/1640 del 31 maggio 2024 relativa ai meccanismi che gli Stati membri devono istituire per prevenire l'uso del sistema finanziario a fini di riciclaggio o finanziamento del terrorismo, nonché dal Regolamento (UE) 2023/1113 del 31 maggio 2023, sui dati informativi che accompagnano i trasferimenti di fondi e disciplinano le cripto-attività che non rientrano nella nozione di strumenti finanziari e dalla Direttiva UE 2024/1654 del 31 maggio 2024, relativa all'accesso delle autorità competenti ai registri centralizzati dei conti bancari attraverso il sistema di interconnessione e le misure tecniche per facilitare l'uso delle registrazioni delle operazioni attraverso il punto di accesso unico, si veda la puntuale e ricca analisi M. SEPE, *La nuova disciplina antiriciclaggio nell'AML Package*, in *Riv. trim. dir. econ. Suppl. n. 3*, 2024, pp. 311 ss.

⁶⁵ La *governance* dell'antiriciclaggio vede il coinvolgimento di numerose istituzioni e organismi pubblici: il Ministro dell'Economia e delle Finanze, che ha la responsabilità dell'elaborazione e corretta attuazione delle politiche antiriciclaggio nazionale; il Ministero dell'Economia e delle Finanze, con compiti di regolazione secondaria e poteri sanzionatori nei confronti degli operatori (diversi dagli intermediari finanziari) che si rendano responsabili di violazioni degli obblighi antiriciclaggio; il Comitato di sicurezza Finanziaria (CSF), cui compete (tra le altre cose) compiere l'analisi nazionale dei rischi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo; le autorità di vigilanza dei settori finanziari (Banca d'Italia, Consob e IVASS) e gli organismi di autoregolamentazione (p. es., gli Ordini professionali), cui spettano compiti di regolazione sub-secondaria e il potere di irrogare sanzioni e provvedimenti disciplinari nei confronti dei soggetti su cui esercitano, rispettivamente, poteri di vigilanza e di controllo; l'Unità di Informazione Finanziaria (UIF), che costituisce l'ente maggiormente distintivo della governance antiriciclaggio, con il principale compito di svolgere attività di *intelligence* finanziaria sulle cc.dd. segnalazioni di operazioni sospette e sulle comunicazioni di operazioni sospette e alla quale spetta adottare atti *lato sensu* regolatori preordinati a facilitare l'assolvimento degli obblighi antiriciclaggio da parte dei soggetti interessati; la Direzione Investigativa Antimafia (DIA) e il Nucleo speciale di Polizia Valutaria, con il compito di svolgere le attività investigative sulle operazioni di riciclaggio di cui sono notiziate dall'UIF.

⁶⁶ Cfr., art. 10, del d.lgs. 21 novembre 2007, n. 231. In dottrina, la posizione e il ruolo delle pubbliche amministrazioni nell'ambito della disciplina antiriciclaggio sono indagate molto bene da C. NICOLOSI, *Antiriciclaggio e pubblica amministrazione*, Padova, 2023.

⁶⁷ In argomento, D. SICLARI, D. ANDRACCHIO, *Calcio professionistico e regolazione antiriciclaggio*, in *Riv. trim. dir. econ.*, 2, 2024, pp. 151 ss.

e operative, dirette alla mitigazione dei rischi⁷⁸. Il secondo è, appunto, l'«obbligo di comunicazione delle operazioni sospette», che comporta che i dipendenti pubblici coinvolti in procedimenti esposti al rischio di riciclaggio siano chiamati a rilevare dal corredo informativo e documentale acquisito nell'ambito del procedimento amministrativo (senza dover compiere attività esplorative ovvero addizionalità istruttorie) gli indici sintomatici di una possibile attività di riciclaggio e, nel caso, trasmettere le risultanze istruttorie al c.d. Gestore.

Ora, l'apporto delle organizzazioni pubbliche nella prevenzione del riciclaggio di ricchezza illecita può essere distinto - prendendo a base un orizzonte temporale non troppo lungo - in due macro-periodi: il periodo *pre* e il periodo *post* attuazione delle missioni e delle componenti del PNRR. Ecco qualche numero. Per il primo dei menzionati periodi è stato rilevato che «il numero di comunicazioni trasmesse ha subito un incremento a partire dal 2017: infat-

⁶⁸ I. COSENZA, I. CESAROTTI, *Adeguata verifica della clientela*, in G. CASTALDI, C. CLEMENTE (a cura di), *La normativa in tema di prevenzione del riciclaggio: autorità, regole e controlli. Quaderni dell'antiriciclaggio. Analisi e studi*, Roma, 2023, pp. 111 ss.

⁶⁹ P. BIANCHI, *Gli obblighi di conservazione*, in G. CASTALDI, C. CLEMENTE, *op. cit.*, pp. 133 ss.

⁷⁰ A. MARRONE, F. LELLI, *La funzione antiriciclaggio, il responsabile delle segnalazioni di operazioni sospette e la funzione di revisione interna*, in G. CASTALDI, C. CLEMENTE, *op. cit.*, pp. 176 ss.

⁷¹ Sugli altri obblighi antiriciclaggio, quali ad esempio quello di comunicazioni oggettive, di segnalazioni di dati aggregati, etc., si v. A.M.A. CARRIERO, *Gli altri obblighi*, in G. CASTALDI, C. CLEMENTE, *op. cit.*, pp. 188 ss.

⁷² Le note con le quali si effettua la segnalazione di una operazione sospetta debbono contenere - anche alla luce delle istruzioni dettate dall'UIF - i dati e le informazioni che indentifichino il segnalante, l'operazione e/o i rapporti sospetti, nonché l'esposizione descrittiva dei fatti e dei motivi del sospetto. La loro trasmissione non può essere comunicata al cliente e deve seguire determinate procedure. Pur essendo dettate regole apposite per alcune categorie di soggetti obbligati, in ogni caso la trasmissione della segnalazione di una operazione sospetta (tramite il portale telematico Infostat-Uif) non avviene direttamente da parte del dipendente che abbia maturato i sospetti. In argomento, D. MURATTI, *La segnalazione di operazioni sospette*, in G. CASTALDI, C. CLEMENTE, *op. cit.*, pp. 140 ss.; A. MONACO, *L'emersione del sospetto e le procedure di segnalazione*, in *ibidem*, pp. 143 ss. Si vedano anche J. TONDELLI, *Considerazioni su obbligo di segnalazione di operazioni sospette e reato di riciclaggio*, in *Banca borsa tit. cred.*, 2004, 481 s.; R. RAZZANTE, *L'insostenibile "soggettività" della valutazione di operazioni sospette di riciclaggio*, in *Dir. banc. mer. fin.*, 2003, 571 ss.; E. CAPPA, *Le criticità nell'adempimento dell'obbligo di segnalazione delle operazioni sospette di riciclaggio*, in E. CAPPA, U. MORERA (a cura di), *Normativa antiriciclaggio e segnalazione di operazioni sospette*, Bologna, 2008, 16 ss.; F. SCAPELLATO, *Il fenomeno del riciclaggio e la normativa di contrasto*, Torino, 2013, 68 ss.; F. LUKACS, *La (ir)responsabilità risarcitoria della banca derivante dalla segnalazione di operazioni sospette di riciclaggio*, in *Banca, borsa, tit. cred.*, 2012, 86 ss.; A. BARBAZZA, *La segnalazione di operazioni sospette nel panorama giurisprudenziale: il difficile punto di equilibrio fra la visione oggettiva della Corte di cassazione e quella maggiormente personalistica dei Giudici di merito*, in *Banca borsa tit. cred.*, 2013, 231 ss.; L. CRISCUOLO, A. CUZZOCREA, *La segnalazione delle operazioni sospette*, in AA.VV., *Antiriciclaggio. Gli obblighi dei professionisti*, in *Italia Oggi*, 2013; L. CRISCUOLO, L. LA ROCCA, *La nuova nozione di operazione sospetta*, in G. CASTALDI, G. CONFORTI (cura di), *Manuale antiriciclaggio, cit.*, 182 ss.; K. BACAIONI, L. LA ROCCA, *Indicatori di anomalia, schemi e modelli di anomalia, comunicazioni della UIF*, in G. CASTALDI, G. CONFORTI (cura di), *Manuale antiriciclaggio, cit.*, 211 ss.

⁷³ R. LO SANTO, I. BORRELLO, I. COSENZA, R. FAZZINI, F. FIORINI, R. MARZANO, F. FILODEMO (a cura di), *Le Pubbliche amministrazioni nel sistema di prevenzione del riciclaggio. Quaderni dell'antiriciclaggio. Analisi e studi*, Roma, 19, 2022, pp. 10-11, cui si rinvia anche per la ricostruzione storica dell'evoluzione normativa, osservano che «tra le categorie di operatori chiamati ad applicare i presidi antiriciclaggio, il legislatore include anche taluni soggetti pubblici, ritenuti in posizione privilegiata per individuare, e quindi prevenire, fenomeni illeciti. La scelta del legislatore si fonda su diversi presupposti. In primo luogo, la pubblica amministrazione, nel perseguimento dell'interesse pubblico, rivolge generalmente la propria attività nei confronti di soggetti privati portatori di interessi particolari (imprenditoriali o professionali). Questo rapporto con il mercato assume rilievo ai fini dell'applicazione della disciplina in commento: il *modus operandi* del soggetto con cui l'amministrazione entra in relazione, può presentare profili di anomalia tali da destare il "sospetto" che il soggetto medesimo sia coinvolto in attività di riciclaggio ovvero stia utilizzando fondi provenienti da attività criminosa. Ciò giustifica l'opportunità che ogni elemento di anomalia di cui l'amministrazione venga a conoscenza nello svolgimento del-

ti, nell'arco temporale 2017-2021 è pervenuto il 74% di quanto complessivamente trasmesso dal comparto. Analogamente a quanto osservato per le iscrizioni al portale Infostat-Uif, l'incremento è concomitante con gli interventi normativi del 2017 (d.lgs. 90/2017) e del 2018 (istruzioni e indicatori UIF), ma da ultimo (2020-2021). Nonostante l'accelerazione degli ultimi anni, il contributo del comparto continua a registrare comunque volumi molto contenuti sia in termini assoluti che rispetto al suo alto potenziale⁷⁹. Le cause del ridotto apporto delle pubbliche amministrazioni nella prevenzione del riciclaggio sono diverse. Tra le altre⁸⁰, sicuramente la lunga assenza di iniziative e di atti amministrativi capaci di sensibilizzarle, per davvero, a fornire il contributo di *gatekeepers*. E sono proprio gli interventi diretti a porre rimedio a tale causa che hanno contribuito ad innescare quella inversione di *trand* che sta registrandosi nell'ambito delle procedure dirette a dare attuazione ai progetti di investimen-

la propria azione e nell'interlocuzione con il privato sia veicolato alle autorità preposte alla prevenzione del riciclaggio. D'altra parte, i procedimenti amministrativi spesso hanno ad oggetto la gestione di risorse economiche suscettibili di utilizzo a fini illeciti. Si tratta, sovente, di ingenti somme di denaro, come tali particolarmente appetibili da parte di criminali, o alla base di fenomeni distrattivi o corruttivi, che possono costituire il presupposto di attività di riciclaggio. Ai soggetti pubblici che gestiscono tali risorse, è richiesto di innalzare la soglia di attenzione per preservarne il corretto utilizzo. Alla base della scelta di estendere anche agli uffici pubblici l'applicazione dei presidi antiriciclaggio vi è dunque l'obiettivo di fronteggiare il rischio che l'amministrazione venga in contatto con soggetti coinvolti in attività criminali e che l'azione pubblica, di conseguenza, concorra involontariamente ad alterare il fisiologico funzionamento dei circuiti economici. Per queste ragioni la normativa antiriciclaggio si colloca nel più ampio alveo delle regole tese a tutelare l'integrità e la legalità dell'attività amministrativa e a garantirne l'efficienza anche in termini di corretta allocazione dei flussi di spesa pubblica».

⁷⁴ R. LO SANTO, I. BORRELLO, I. COSENZA, R. FAZZINI, F. FIORINI, R. MARZANO, F. FILODEMO, *op. cit.*, pp. 12-13, «il sistema antiriciclaggio poggia su un apparato piuttosto articolato e complesso di autorità pubbliche che, in virtù della propria attività istituzionale, svolgono compiti specifici in materia di prevenzione e contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo. Oltre alla UIF, agli Organi investigativi e all'Autorità giudiziaria, altre autorità pubbliche operano, infatti, all'interno del sistema di prevenzione e sono tenute a collaborare tra loro per garantire il buon funzionamento del sistema nel suo complesso: il Ministro/Ministero dell'economia e delle finanze (presso il quale è costituito, con compiti di coordinamento dell'intero apparato, il Comitato di Sicurezza Finanziaria-CSF), responsabile delle politiche di prevenzione e della promozione della collaborazione fra le autorità; le Autorità di vigilanza di settore, titolari di poteri normativi, di controllo e sanzionatori nei confronti dei soggetti obbligati sottoposti alla rispettiva vigilanza; le cd. "amministrazioni e organismi interessati", definiti, a seguito dell'ultima riforma del 2019 come "le amministrazioni, ivi comprese le agenzie fiscali, titolari di poteri di controllo ovvero competenti al rilascio di concessioni, autorizzazioni, licenze o altri titoli abilitativi comunque denominati, nei confronti dei soggetti obbligati e gli organismi preposti alla vigilanza sul possesso dei requisiti di professionalità e onorabilità, prescritti dalla pertinente normativa di settore nei confronti dei predetti soggetti". In base all'art. 12, comma 2, del d.lgs. 231/2007, le amministrazioni e gli organismi interessati sono tenuti a informare la UIF di situazioni, ritenute correlate a fattispecie di riciclaggio e finanziamento del terrorismo, di cui vengono a conoscenza nell'esercizio della propria attività istituzionale. Le pubbliche amministrazioni rilevano, all'interno del sistema antiriciclaggio, anche come soggetti tenuti al dovere di comunicazione disciplinata dall'art. 10 del d.lgs. 231/2007. Lo stesso decreto antiriciclaggio contiene, all'art. 1, comma 2, lettera hh), una propria definizione di "pubbliche amministrazioni", che include "le amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, gli enti pubblici nazionali, le società partecipate dalle amministrazioni pubbliche e dalle loro controllate, ai sensi dell'articolo 2359 del codice civile, limitatamente alla loro attività di pubblico interesse disciplinata dal diritto nazionale o dall'Unione europea e i soggetti preposti alla riscossione dei tributi nell'ambito della fiscalità nazionale o locale, quale che ne sia la forma giuridica».

⁷⁵ Come ricorda G.P. CIRILLO, *Modelli societari e organizzazione dei servizi pubblici*, in *www-giustizia-amministrativa.it*, 2016, p. 9, «l'affermarsi del principio della neutralità delle forme giuridiche soggettive si è avuto a seguito della cosiddetta detipizzazione dell'ente pubblico, unitamente ai fenomeni delle privatizzazioni e delle esternalizzazioni dei servizi pubblici. Questo ha indotto il legislatore ad intervenire su singole società a partecipazione pubblica in maniera caotica e disordinata, determinando non solo la nascita di società di diritto speciale, ma addirittura facendo emergere delle vere e proprie società di diritto singolare». La neutralità delle forme giuri-

to del PNRR⁸¹. Ognun sa che in forza del regolamento istitutivo del «Dispositivo per la ripresa e la resilienza»⁸², gli Stati membri sono chiamati ad adottare tutte le opportune misure per tutelare gli interessi finanziari dell'Unione, affinché sia garantita la prevenzione, l'individuazione e la rettifica delle frodi, dei casi di corruzione, dei conflitti di interessi e del doppio finanziamento⁸³. Dall'adozione del regolamento istitutivo è letteralmente scaturito un fioccare di atti (p.es., bandi, avvisi, procedure, convenzioni, etc.) che contengono riferimenti ai controlli di prevenzione del riciclaggio, con specifico riguardo alla identificazione del «titolare effettivo»⁸⁴. È una delle categorie portanti dell'intero sistema regolatorio di prevenzione del riciclaggio. La sua identificazione mira, infatti, ad intercettare i movimenti dei flussi di denaro per arrivare alla esatta individuazione della persona fisica nelle cui tasche confluiscono - alla fine della fiera - le risorse erogate, onde evitare che le stesse siano impiegate per fini ille-

diche - com'è noto - sta pure alla base di quell'insegnamento giurisprudenziale per il quale «l'individuazione dell'ente pubblico deve avvenire in base a criteri non "statici" e "formali", ma "dinamici" e "funzionali"; ciò implica che il criterio da utilizzare per tracciare il perimetro del concetto di ente pubblico muta a seconda dell'istituto o del regime normativo che deve essere applicato, essendosi l'ordinamento ormai orientato verso una nozione "funzionale" e "cangiante" di ente pubblico. In altri termini, si ammette senza difficoltà che uno stesso soggetto possa avere la natura di ente pubblico a certi fini e rispetto a certi istituti, e possa, invece, non averla ad altri fini, conservando rispetto ad altri istituti regimi normativi di natura privatistica» (cfr., Cons. St., Sez. VI, 11 luglio 2016, n. 3043). In dottrina, sul tema, anche S. VINTI, *La circolarità logica del diritto amministrativo*, Torino, 2014, nonché quelli di G. P. CIRILLO, *La società pubblica e la neutralità delle forme giuridiche soggettive*, in *Riv. notar.*, 2015, pp. 871 ss.

⁷⁶ Cfr., art. 1, comma 2, lettera hh), d.lgs. 21 novembre 2007, n. 231.

⁷⁷ R. LO SANTO, I. BORRELLO, I. COSENZA, R. FAZZINI, F. FIORINI, R. MARZANO, F. FILODEMO, *op. cit.*, 14 rilevano giustamente che «il legislatore ha ritenuto i procedimenti amministrativi elencati, anche in ragione del rilevante legame che essi comportano tra l'amministrazione competente e l'economia e il mercato, maggiormente esposti a rischi di illecito. La scelta di delimitare in modo rigido il novero delle Pubbliche amministrazioni tenute agli obblighi di comunicazione avrebbe rischiato tuttavia di escludere a priori soggetti pubblici e attività amministrative che, sulla base di successive analisi, avrebbero potuto fornire un concreto contributo alla prevenzione di fenomeni criminali in altri ambiti ritenuti a rischio. Per questa ragione, il comma 2 del medesimo art. 10 contiene una disposizione di apertura, che consente al CSF di individuare in funzione del rischio di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo, anche sulla base dell'analisi nazionale del rischio, ulteriori procedimenti ai quali estendere l'applicazione degli obblighi di collaborazione attiva. Analogamente, il CSF può individuare categorie di attività amministrative svolte dalle pubbliche amministrazioni responsabili dei procedimenti di cui al comma 1 dell'art. 10, da escludere dall'ambito di applicazione della disposizione in esame, in quanto ritenute non a rischio».

⁷⁸ Il contenuto di queste procedure interne non è predeterminato, ma in ogni caso deve prevedere - oltre ai corsi di formazione per il personale - la formale individuazione del c.d. «Gestore delle comunicazioni di operazioni sospette»: *id est*, l'Ufficio al quale i singoli dipendenti debbono trasmettere le informazioni e i dati circa possibili anomalie rilevate in sede di istruttoria, competendo allo stesso la valutazione delle «segnalazioni» dei dipendenti e la relativa comunicazione dei sospetti all'UIF.

⁷⁹ R. LO SANTO, I. BORRELLO, I. COSENZA, R. FAZZINI, F. FIORINI, R. MARZANO, F. FILODEMO, *op. cit.*, pp. 30-32, che aggiungano anche come «gli uffici che hanno manifestato la consapevolezza minima del proprio ruolo nel dispositivo antiriciclaggio attraverso l'iscrizione al portale Infostat-UIF sono distribuiti, pur con differenze significative, su tutto il territorio nazionale. Le differenziazioni risultano più marcate, invece, con riferimento al concreto invio di comunicazioni alla UIF, espressione di una più fattiva adesione dei medesimi uffici al dispositivo antiriciclaggio. Il contributo segnaletico dei diversi uffici di PA risulta fortemente polarizzato: il 76,5% delle comunicazioni è stato trasmesso da amministrazioni pubbliche che esercitano funzioni a livello nazionale (enti nazionali), che, tuttavia, rappresentano una quota minoritaria dei soggetti iscritti al portale Infostat-UIF (meno del 9% del totale). Tra gli iscritti, infatti, alcune macro-categorie risultano maggiormente rappresentate: quasi il 60% delle PA iscritte è costituito da enti territoriali⁴¹, mentre circa il 18% è rappresentato da aziende ospedaliere e altri istituti sanitari. Poco più del 14% è formato da Camere di Commercio. La distribuzione delle comunicazioni tra queste categorie appare in sostanziale controtendenza: come già detto, la maggior parte delle comunicazioni è pervenuta dagli enti nazionali mentre il contributo degli enti territoriali si è fermato al

citi come il riciclaggio⁸⁵. Già nelle «Linee Guida per lo svolgimento delle attività di controllo e rendicontazione degli interventi PNRR di competenza delle Amministrazioni centrali e dei Soggetti attuatori»⁸⁶ era stato precisato che i soggetti attuatori (ossia i soggetti pubblici o privati incaricati di fare in modo che determinate misure PNRR trovino concreta attuazione) fossero responsabili anche delle verifiche previste dalla normativa antiriciclaggio. Di poi, con apposita appendice tematica sono state fornite dalla stessa Ragioneria Generale dello Stato delle indicazioni di maggiore dettaglio sui controlli antiriciclaggio⁸⁷. Cosa permettono di ricavare - nella sostanza delle cose - le Linee guida della Ragioneria Generale dello Stato? Questo in estrema sintesi. Innanzitutto, che i soggetti attuatori sono tenuti a fornire all'amministrazione centrale (titolare della misura PNRR) una generale assicurazione in merito all'esistenza di un sistema organico di procedure, principi e regole che devono essere rispettate e cor-

16,8%42, cui segue quello delle Camere di Commercio (5,2%) e infine degli enti sanitari (1,4%). In tale ambito, la percentuale degli uffici che hanno trasmesso almeno una comunicazione si attesta intorno al 24%; i più attivi sono risultati gli enti nazionali (61,5%), a seguire: Camere di commercio (42,9%), enti territoriali diversi dai comuni (22%), Comuni (13%) ed enti sanitari (11%). Per quanto riguarda gli enti locali, quelli attivi sono fortemente concentrati: i Comuni attivi si collocano in sole 3 Regioni (Lombardia, Toscana e Veneto) così come gli enti sanitari (Emilia Romagna, Toscana e Veneto). Gli altri enti territoriali e le Camere di Commercio attive, sebbene maggiormente distribuite, restano comunque polarizzate su poche Regioni (rispettivamente Lazio, Lombardia, Piemonte, Puglia, Trentino-Alto Adige e Veneto; Abruzzo, Emilia-Romagna, Lazio, Lombardia, Puglia, Toscana e Veneto)».

⁸⁰ Tra le cause cui era (ed è) imputabile il ridotto apporto delle pubbliche amministrazioni nella prevenzione del riciclaggio possono annoverarsene quattro. La prima risiede nella diffusa convinzione di considerare gli obblighi antiriciclaggio come una mera implementazione degli obblighi anticorruzione. Nella gran parte dei soggetti pubblici l'attuazione delle misure antiriciclaggio è infatti affidata al Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT). Benché una scelta legittima, questa prassi contribuisce, però, ad ignorare una profonda differenza che v'è tra i controlli antiriciclaggio e quelli anti-corruzione: le misure anticorruzione chiedono agli uffici pubblici di focalizzare l'attenzione al proprio interno, al fine di prevenire possibili abusi a scopo corruttivo, la disciplina antiriciclaggio richiede uno sguardo più ampio: le analisi a fini antiriciclaggio devono essere orientate alla valutazione del rischio dell'operatività dell'utente che entra in relazione con l'ufficio pubblico. La seconda causa risiede nella diffusa convinzione di ritenere che i controlli antiriciclaggio potrebbero determinare un appesantimento procedimentale, imponendo dei supplementi istruttori che potrebbero condurre ad inefficienze. Non è così, perché come chiarito dalla stessa UIF non è richiesto alle pubbliche amministrazioni lo svolgimento di attività esplorative volte alla ricerca di operazioni sospette, al di fuori del perimetro delle attività proprie di ciascun ufficio pubblico. Piuttosto, quello che si richiede è di saper "leggere" in "modo integrato" e con un "approccio critico" le informazioni di cui già dispongono in ragione dello svolgimento delle proprie funzioni istituzionali, focalizzando la propria attenzione sulle eventuali "anomalie" che inducono a considerare una determinata operazione come "sospetta". La terza causa, strettamente correlata alla seconda, risiede nella circostanza che è ancora poco diffusa la pratica di somministrare degli adeguati corsi di formazione al personale dipendente, che quindi si trova nelle condizioni di non essere sempre in grado di avere la sensibilità necessaria per individuare i casi di sospetto di operazioni di riciclaggio. Infine, la quarta causa risiede, poi, nell'eccessiva ristrettezza della tipologia di procedimenti per i quali le pubbliche amministrazioni sono tenute ad assolvere gli obblighi antiriciclaggio.

⁸¹ Sull'inquadramento giuridico del PNRR, tra gli altri, M. CLARICH, *Il Piano nazionale di ripresa e resilienza tra diritto europeo e nazionale: un tentativo di inquadramento giuridico*, in *Corr. giur.*, 2021, pp. 102 ss.; N. LUPO, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e alcune prospettive di ricerca per i costituzionalisti*, in *Federalismi.it*, 2022.

⁸² Cfr., art. 22 del Regolamento (UE) 2021/241. La tematica dei controlli sull'utilizzo delle risorse del PNRR è affrontata, direttamente o indirettamente, in F. SCIAUDONE, B.G. MATTARELLA (a cura di), *Il manuale del PNRR*, Milano, 2021; G. MENEGUS, *La governance del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza: la politica alla prova dell'attuazione*, in *Quad. cost.*, 2021, pp. 945 ss.; P. DAVID, *Next Generation EU e PNRR italiano*, Soveria Mannelli, 2022; V. BONTEMPI, *L'amministrazione centrale alla prova della governance per il PNRR: attualità e prospettive*, in *Dir. cost.*, 2022, pp. 64 ss.; E. FERRI, *L'articolazione del sistema di rendicontazione e controllo sull'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza italiano*, in B.G. MATTARELLA, L. FIORENTINO, M.

rettamente implementate in forza della normativa vigente. Inoltre, che gli stessi, mediante la predisposizione di appositi modelli *standard*, debbano procedere alla raccolta dei dati e delle informazioni fornite dai beneficiari di risorse PNRR sulle titolarità effettive, garantendone la registrazione sul sistema informativo ReGiS. Infine, che le stesse debbono altresì procedere alla nomina del Responsabile delle Comunicazioni di operazioni sospette, chiamato a ricevere e analizzare le informazioni concernenti le eventuali anomalie intercettate nelle operazioni e nei comportamenti riferibili ai soggetti con i quali si relazioni, nonché a registrarsi sul sistema Infostat-UIF e a trasmettere all'UIF le comunicazioni di operazioni sospette.

I positivi effetti di tali Linee guida non hanno tardato a manifestarsi. Tant'è che, come reso noto dalla stessa UIF con un comunicato del 2023⁸³, inizia a registrarsi un maggiore apporto delle pubbliche amministrazioni sul fronte della prevenzione del riciclaggio. Oltre agli inco-

CARDONE (a cura di), *L'attuazione del PNRR. Uno sguardo al futuro*, in *Quaderni Riv. amministrazione in cammino*, 2022, pp. 137 ss.; G. RIVOSECCHI, *La Corte dei conti ai tempi del "Recovery plan": quale ruolo tra responsabilità amministrativa-contabile, semplificazioni e investimenti*, in *Federalismi.it*, 2022; E. TATÌ, *I controlli amministrativi alla luce del Piano nazionale di ripresa e resilienza: problemi e prospettive tra efficienza e condizionalità*, in *Federalismi.it*, 2022.

⁸³ In una tale prospettiva, è fatto l'obbligo di raccogliere le seguenti categorie standardizzate di dati: a) il nome del destinatario finale dei fondi; b) il nome dell'appaltatore e del subappaltatore, ove il destinatario finale dei fondi sia un'amministrazione aggiudicatrice; c) il nome, il cognome e la data di nascita del titolare effettivo del destinatario dei fondi o appaltatore.

⁸⁴ Tra gli studiosi che hanno dedicato maggiore attenzione al titolare effettivo, V. DONATIVI, *Il "criterio della proprietà" nell'individuazione del titolare effettivo di società di capitali*, in *Corporate Governance*, 2023, pp. 719 ss.; ID. *Il "titolare effettivo" di società di capitali nella disciplina antiriciclaggio*, in *Giur. comm.*, 2023, pp. 5 ss.; ID., *Disciplina antiriciclaggio e registro delle imprese (le "apposite sezioni" su titolari effettivi, trust e istituti giuridici affini)*, in *Nuovo dir. soc.*, 2023, pp. 1125 ss.; ID., *Il titolare effettivo di società nel nuovo Regolamento UE Antiriciclaggio (n. 2024/1624)*, in *Riv. dir. banc.*, 2024, pp. 907 ss. Inoltre, non può essere sottaciuto che la direttiva (Ue) 2015/849 (c.d. IV direttiva antiriciclaggio) ha previsto l'obbligo per gli Stati membri di istituire un registro centrale nazionale nel quale far confluire le informazioni sulla titolarità effettiva delle società e degli altri enti giuridici. La disciplina europea distingueva tra le società e le altre entità giuridiche, disciplinate dall'articolo 30, e i *trust* e istituti affini regolati dall'articolo 31. Il sistema regolatorio che ne derivava era il seguente: a) l'accesso ai dati delle società, delle altre entità giuridiche e dei *trust* presenti nel Registro dei titolari effettivi era garantito senza restrizioni alle autorità competenti, mentre i soggetti obbligati potevano consultare tali informazioni nel quadro della verifica della clientela; b) qualsiasi persona o organizzazione poteva accedere ai dati delle società e delle altre entità giuridiche, a condizione che potesse dimostrare un legittimo interesse; c) soltanto le autorità competenti e i soggetti obbligati potevano accedere ai dati e alle informazioni dei titolari effettivi dei *trust* e degli istituti analoghi. Conseguentemente, con la direttiva (Ue) 2018/843 (V direttiva antiriciclaggio) è stata ulteriormente rafforzata la trasparenza, riconoscendo al pubblico un accesso generalizzato alle informazioni sulle società e mantenendo, invece, per i *trust* e gli istituti affini la necessità di dimostrare un legittimo interesse. Di risulta, per le società e le altre entità giuridiche, i dati sono diventati accessibili al pubblico senza limitazioni, mentre per i *trust* è stata ammessa l'accessibilità, a patto di dimostrare un legittimo interesse. Epperò, la Corte di Giustizia dell'Unione Europea, con la sentenza del 22 novembre 2022 (cause riunite C-37/20 e C-601/20), ha dichiarato invalida la norma che permetteva l'accesso indiscriminato del pubblico ai dati delle società, ritenendo che costituisca una violazione sproporzionata dei diritti fondamentali alla *privacy* e alla protezione dei dati personali, sanciti dagli articoli 7 e 8 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE. Secondo la Corte, il regime introdotto dalla V direttiva aggravava ingiustificatamente la lesione di tali diritti senza un adeguato bilanciamento con gli obiettivi di contrasto al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo. In Italia, l'attuazione della disciplina europea ha condotto all'azione del decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze 11 marzo 2022, n. 55, recante «Regolamento recante disposizioni in materia di comunicazione, accesso e consultazione dei dati e delle informazioni relativi alla titolarità effettiva di imprese dotate di personalità giuridica, di persone giuridiche private, di *trust* produttivi di effetti giuridici rilevanti ai fini fiscali e di istituti giuridici affini al *trust*», cui hanno fatto seguito, nell'ordine, il decreto direttoriale 12 aprile 2023, recante la disciplina le specifiche tecniche per la comunicazione della titolarità effettiva al registro delle imprese; il decreto ministeriale 16 marzo 2023, con il quale sono stati definiti i modelli per il rilascio di certificati e copie anche digitali relativi alle informazioni

raggianti e positivi risultati comunicati solo di recente⁸⁹, era già stato rilevato che dal maggio 2022 (data in cui è stato reso disponibile l'applicativo «Anomalie connesse all'attuazione del PNRR» sul sistema Infostat-Uif⁹⁰), le comunicazioni di operazioni sospette sono state 274, di cui l'89,5% di quelle valutate e trasmesse agli organi investigativi (DIA e Nucleo Speciale di Polizia Valutaria della Guardia di Finanza) avevano ricevuto un *feedback* positivo. Il che è stato reso possibile anche grazie all'azione *lato sensu* regolatoria della UIF, che ha contribuito ad integrare l'elenco degli «indicatori di anomalia»⁹¹; gli indicatori elaborati con le istruzioni del 2018⁹² sono stati invero integrati nel 2022⁹³ alla luce delle specificità dei rischi di riciclaggio sottese alle procedure per l'utilizzo delle risorse PNRR e alle condotte poste in essere con maggiore frequenza⁹⁴.

sulla titolarità effettiva; il decreto interministeriale 20 aprile 2023 che definisce gli importi dei diritti di segreteria da corrispondere per le pratiche sulla titolarità effettiva e, infine, del decreto del 29 settembre 2023 del Ministero delle Imprese del Made in Italy, con il quale è stata attestata l'operatività del sistema di comunicazione dei dati e delle informazioni sulla titolarità effettiva. Se non fosse che alcune associazioni fiduciarie hanno proposto ricorso dinanzi al T.A.R. Lazio per chiedere l'annullamento, previa sospensione, del Regolamento di istituzione e funzionamento del registro dei titolari effettivi (quale sezione autonoma e speciale del Registro delle imprese), sull'assunto della illegittima equiparazione del mandato fiduciario agli istituti affini al *trust* e, quindi, della conseguente illegittimità dell'art. 7 del D.M. n. 55/2022 nella parte in cui consente l'accesso ai dati dei titolari effettivi anche alle persone e organizzazioni che possano dimostrare un legittimo interesse all'accesso. Dopo l'accoglimento dell'istanza cautelare, con conseguente sospensione dell'operatività del registro dei titolari effettivi e degli obblighi di comunicazione posti in capo alle società e alle altre entità giuridiche interessate, disposta con ordinanza l'ordinanza n. 8083/2023, il T.A.R. Lazio, Sez. IV, ha tuttavia rigetto il ricorso con le sentenze nn. 6837, 6839, 6840, 6841, 6844, 6845 del 09 aprile 2024. In buona sostanza, il giudice amministrativo di primo grado ha ritenuto che, al pari di quanto si registra per il *trust*, anche nel mandato fiduciario la proprietà formale dei beni oggetto del mandato e la legittimazione all'esercizio dei relativi diritti vengono attribuite a un soggetto (la società fiduciaria) diverso dal proprietario (fiduciante), il quale ultimo è il titolare effettivo le cui informazioni debbono poter essere conosciute, sia pure a certe condizioni quale la sussistenza di un dimostrato interesse legittimo, per evitare l'occultamento che la disciplina europea e nazionale del titolare effettivo mira a scongiurare. In seguito alla pronuncia del T.A.R. il registro dei titolari effettivi avrebbe ripreso la sua operatività. Tuttavia, le pronunce sono state impugnate dinanzi al Consiglio di Stato che, ritenendo che le disposizioni del regolamento attuativo potrebbero comportare violazione degli artt. 7, 8, 15, 20, 41 e 45 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, con ordinanza del 15 ottobre 2024, n. 8248, ha sospeso i giudizi e rimesso sei questioni pregiudiziali alla Corte di Giustizia europea: *a)* se la nozione di "istituti giuridici" di cui all'articolo 31, par. 1, par. 2, par. 10, della Direttiva (UE) n. 2015/849, come modificato dalla Direttiva (UE) n. 2018/843 che compare nella versione italiana, debba essere interpretata nel senso che essa si riferisce, in conformità a quanto evincibile dalle altre versioni linguistiche principali e dal contesto e dalle finalità della Direttiva, alla sussistenza di una unione organica delle norme e dei principi che regolano un fenomeno sociale, o, invece, ad una concreta e specifica operazione economico-giuridico o, ancora, a tipologie di operazioni economico-giuridiche valutate secondo le loro caratteristiche sostanziali, che abbiano, in ogni caso, assetto o funzioni affini a quelli dei *trust*; *b)* se l'articolo 31, par. 10, della Direttiva (UE) n. 2015/849, come modificato dalla Direttiva (UE) n. 2015/849, debba essere interpretato nel senso che le notifiche effettuate dagli Stati membri e la Relazione al Parlamento europeo e al Consiglio della Commissione non hanno valenza normativa vincolante ma sono atti meramente ricognitivi degli istituti giuridici affini ai *trust* presenti nei vari ordinamenti, con la conseguenza che spetta, comunque, al Giudice nazionale e a codesta C.G.U.E. verificare, in caso di contestazione, la sussistenza di tale affinità rispetto ai *trust* dell'assetto o delle funzioni di tali istituti alla luce delle sole disposizioni della Direttiva, non potendosi ritenere tali atti integrativi del diritto unionale vincolante; *c)* se il diritto dell'Unione europea e, in particolare, i considerando 1, 2, 4, 5, 12, 13, 14, 15, 16, 17, e gli articoli 2, 3, par. 1, n. 6, e 31 della Direttiva (UE) n. 2015/849, e i considerando 4, 5, 16, 17, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, della Direttiva (UE) 2018/843, debbano essere interpretati nel senso che essi ostano ad una disciplina nazionale come quella di cui agli articoli 1, comma 2, lett. ee), 20, 21 e 22 del D.Lgs. n. 231/2017, nella parte in cui tra ricomprende tra gli istituti giuridici che hanno un assetto e funzioni affini a quelli dei *trust* i mandati fiduciari delle dalle Società fiduciarie; *d)* se il diritto dell'Unione europea e, in particolare, il principio di proporzionalità, e le disposizioni contenute nell'art. 31, par. 1, della Direttiva

3.1. Le misure antiriciclaggio nella regolazione delle contribuzioni pubbliche alle Comunità energetiche

E veniamo ai meccanismi pubblici di elargizione finanziaria⁹⁵ previsti per le configurazioni di autoconsumo incentrate sulle fonti di energia rinnovabile⁹⁶. In disparte il regime transitorio introdotto dall'art 42-*bis* del D.l. n. 162/2019, la disciplina primaria degli incentivi alle Comunità energetiche è contenuta nel decreto Red II, mentre quella secondaria è dettata dal Decreto del Ministro dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica del 7 dicembre 2023, che all'articolo 11 ha stabilito che entro trenta giorni dalla sua entrata in vigore fossero approvate (su proposta del GSE, e previa verifica da parte di ARERA) le regole operative per l'accesso ai benefici; Regole che sono state quindi approvate con decreto direttoriale del 3 febbraio 2024.

(UE) (UE) n. 2015/849, in combinato disposto con l'art. 5, par. 4, del T.U.E. e con i considerando n. 5 e n. 27 della Direttiva (UE) n. 2018/843, osti ad una disciplina nazionale come quella di cui agli articoli 1, comma 2, lett. ee), 20, 21 e 22 del D.Lgs. n. 231/2017, nella parte in cui tra ricomprende tra gli istituti giuridici che hanno un assetto e funzioni affini a quelli dei *trust* i mandati fiduciari delle dalle Società fiduciarie, sebbene l'attività di tali Società sia sottoposta ad una serie di obblighi e soggetta alla vigilanza di varie Autorità nazionali e considerati i rischi che le operazioni poste in essere possono comportare; e) se le disposizioni di cui all'art. 31, par. 1, par. 2, e par. 10, della Direttiva (UE) n. 2015/849, come modificata dalla Direttiva (UE) n. 2018/843 sia invalidi per contrarietà alle disposizioni di cui agli artt. 114 e 288, par. 3, del T.F.U.E. e al principio dell'effetto utile; f) se il diritto dell'Unione europea e, in particolare, i considerando n. 1, 2, 5, 12, 13, 14, 15, 16, 17, della Direttiva (UE) n. 2015/849, nonché gli art. 30 e 31 di tale Direttiva, i considerando n. 4, 5, 16-17, 25-34 della Direttiva (UE) n. 2018/843, gli artt. 6, 7, 8, 16, della C.D.F.U.E. e il principio di proporzionalità di cui all'art. 5, par. 4, del T.U.E, devono essere interpretati – anche alla luce della sentenza di codesta Corte, 22.11.2022, cause riunite C-37/20 e C-601/20, nel senso che essi ostano ad una disciplina come quella di cui all'art. 21, comma 4, lett. d-bis), del D.Lgs. n. 231/2007, e 7, comma 2, del D.M. n. 55/2022, che consente l'accesso ai soggetti privati, compresi quelli portatori di interessi diffusi, titolari di un interesse giuridico rilevante e differenziato, nei casi in cui la conoscenza della titolarità effettiva sia necessaria per curare o difendere un interesse corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata, qualora abbiano evidenze concrete e documentate della non corrispondenza tra titolarità effettiva e titolarità legale, richiedendo, altresì, che l'interesse sia diretto, concreto ed attuale e, nel caso di enti rappresentativi di interessi diffusi, non debba coincidere con l'interesse di singoli appartenenti alla categoria rappresentata.

⁸⁵ Come è stato efficacemente osservato da R. CIRCOSTA, Titolare effettivo, in G. CASTALDI, C. CLEMENTE (a cura di), La normativa in tema di prevenzione del riciclaggio, cit., p. 118, «la definizione e la disciplina del titolare effettivo sono funzionali a garantire la riconducibilità di un'operazione alla persona fisica che, di fatto, ne trae vantaggio per evitare che altri soggetti e, in particolare, strutture giuridiche complesse – società e altri enti, trust e istituti giuridici affini – siano utilizzati come schermo per occultarne il reale beneficiario e realizzare finalità illecite [...] La normativa – primaria e secondaria – definisce la figura come la persona fisica o le persone fisiche, diverse dal cliente, nell'interesse della quale o delle quali, in ultima istanza, il rapporto continuativo è instaurato, la prestazione professionale è resa o l'operazione è eseguita. Al fine di evitare indebite sovrapposizioni nell'utilizzo dell'espressione “titolare effettivo”, i Provvedimenti in materia di adeguata verifica della clientela emanati dalla Banca d'Italia distinguono il c.d. “titolare effettivo sub 1” – con cui si fa riferimento a una persona fisica che agisce in nome proprio, ma per conto di altra persona fisica o altre persone fisiche terze – dal “titolare effettivo sub 2”, riferibile al caso in cui il soggetto per conto del quale è instaurato il rapporto continuativo o è realizzata l'operazione sia un'entità diversa da una persona fisica. Il secondo enunciato è applicabile al cliente persona giuridica o persona fisica che però agisce a sua volta per conto di una persona giuridica. In questo modo è sempre garantita piena trasparenza a prescindere dalla posizione assunta nei rapporti con gli intermediari. L'identificazione e individuazione del titolare effettivo sono funzionali al corretto adempimento degli obblighi di adeguata verifica della clientela. Per la titolarità effettiva di persone giuridiche, trust e altri istituti e soggetti giuridici affini, in particolare, il legislatore richiama l'attenzione sulla necessità di adottare misure che “consentano di ricostruire, con ragionevole attendibilità, l'assetto proprietario e di controllo del cliente”; inoltre, tra le “informazioni sullo scopo e sulla natura del rapporto continuativo o della prestazione professionale”, che i soggetti obbligati sono chiamati ad acquisire e valutare, sono comprese anche quelle relative alle relazioni che intercorrono tra cliente e titolare effettivo».

Le forme di incentivazione e di contribuzione pubblica sono tre. È prevista una tariffa incentivante sull'energia prodotta e autoconsumata, un corrispettivo di valorizzazione per l'energia autoconsumata definito dall'ARERA e, per le sole CER i cui impianti di produzione siano ubicati in Comuni con una popolazione inferiore a 5.000 abitanti (di recente esteso⁹⁷ ai Comuni inferiori a 50.000 abitanti, un contributo in conto capitale pari al 40% del costo dell'investimento, a valere sulle risorse del PNRR⁹⁸. Tali incentivazioni-sovvenzioni presentano alcuni elementi di differenza, ma tutte sono accomunate da un elemento: la provvista delle risorse finanziarie è di natura pubblica. La tariffa incentivante e il corrispettivo di valorizzazione dell'energia autoconsumata sono alimentati con le risorse che, in forza di prestazioni patrimoniali imposte (c.d. oneri generali di sistema) fatturate in bolletta, gravano sugli utenti del servizio energetico, mentre il contributo in conto capitale è alimentato con le risorse conseguite dallo Stato italiano dai prestiti concessi dalla Commissione europea per l'attuazione

⁸⁶ Cfr., Ragioneria Generale dello Stato, circolare dell'11 agosto 2022, n. 30, ove è stata posta enfasi sul fatto che «il Reg. (UE) 2021/241 del 12 febbraio 2021, che istituisce il Dispositivo per la ripresa e la resilienza, pone specifici obblighi per gli Stati Membri (di seguito S.M.) ai fini della tutela degli interessi finanziari dell'Unione. In particolare, l'art. 22 "Tutela degli interessi finanziari dell'Unione" par. 2, lettera d) prevede l'obbligo - ai fini dell'audit e dei controlli, nonché al fine di fornire dati comparabili sull'utilizzo dei fondi in relazione alle misure per l'attuazione di riforme e progetti di investimento nell'ambito del PNRR - di raccogliere e garantire l'accesso ad un insieme di categorie standardizzate di dati, tra cui: il nome del destinatario finale dei fondi; il nome dell'appaltatore e del subappaltatore, ove il destinatario finale dei fondi sia un'amministrazione aggiudicatrice ai sensi delle disposizioni nazionali o dell'Unione in materia di appalti pubblici; il/i nome/i, il/i cognome/i e la data di nascita del/dei titolare/i effettivo/i del destinatario dei fondi o appaltatore, ai sensi dell'articolo 3, punto 6, della Direttiva (UE) 2015/849 del Parlamento europeo e del Consiglio. Si precisa che la citata Direttiva (UE) 2015/849 tratta il tema della prevenzione dell'uso del sistema finanziario a fini del riciclaggio o del finanziamento del terrorismo, i cui fenomeni connotati da peculiarità extra-nazionali rischiano di minare l'integrità, la stabilità e la reputazione del settore finanziario e costituire una minaccia significativa per il mercato interno dell'Unione. L'identificazione del titolare effettivo, pertanto, rappresenta una delle principali misure per la mitigazione di alcuni rischi in materia di compliance/antifrode tra cui il rischio di infiltrazioni mafiose o il rischio di riciclaggio di denaro, nonché un elemento fondamentale a supporto della verifica di eventuali conflitti d'interessi».

⁸⁷ Cfr., Ragioneria generale dello Stato, circolare del 15 settembre 2023, n. 27.

⁸⁸ Cfr., UIF, *Le informative di operazioni sospette connesse all'attuazione del PNRR*, Newsletter, 2, 2023.

⁸⁹ Cfr., UIF, *Le informative di operazioni sospette connesse all'attuazione del PNRR*, Newsletter, febbraio 2015, dalla quale si evince che, nonostante un ritardo significativo nella trasmissione delle segnalazioni (nel primo semestre del 2024, l'85,2% delle informative è stato inviato oltre sei mesi dopo l'ultima operazione sospetta), tra il 2022 e il 2024 sono state identificate 1.261 informative relative al PNRR. Le pubbliche amministrazioni hanno trasmesso l'82,6% delle informative riferite alle anomalie PNRR, con oltre il 71% delle stesse che ha ricevuto un effettivo interesse investigativo. Trattasi di dati che suggeriscono come «la pubblica amministrazione, storicamente tra i soggetti meno attivi sul terreno della collaborazione antiriciclaggio, può aumentare il proprio contributo in presenza di particolari contesti congiunturali e di rilevanti rischi economico-finanziari per il bilancio pubblico. Questa evidenza sembra attestare in maniera particolarmente significativa le rilevanti potenzialità del contributo degli uffici della Pubblica amministrazione per la prevenzione e il contrasto dei rischi di riciclaggio».

⁹⁰ Cfr., Comunicati UIF del 31 maggio 2022 e del 29 maggio 2023, concernenti la necessità di utilizzare, ai fini della trasmissione delle informative di operazioni sospette riferite alle risorse PNRR, il codice PN1 - Anomalie connesse all'attuazione del PNRR.

⁹¹ Essi consistono in una elencazione a carattere esemplificativo di connotazioni di operatività ovvero di comportamenti della clientela da ritenere "anomali" e potenzialmente caratterizzanti intenti di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo. Hanno la funzione di ridurre i margini di incertezza connessi con valutazioni soggettive o con comportamenti discrezionali e contribuiscono altresì al contenimento degli oneri e al corretto e omogeneo adempimento degli obblighi di segnalazione di operazioni sospette da parte dei soggetti obbligati. È compito della UIF elaborare e proporre gli indicatori di anomalia, che sono poi emanati con provvedimenti formali da autorità diverse, competenti in base alla natura del soggetto obbligato: la Banca d'Italia, per gli intermediari finanziari e gli altri soggetti esercenti attività finanziaria; il Ministero di Giustizia, per i professionisti, sentiti gli ordini professionali; il Ministero dell'Interno, per i restanti soggetti non finanziari e le pubbliche amministrazioni.

del PNRR⁹². Sono dunque risorse - entrambe di natura pubblica - per le quali dovrebbe esservi un medesimo regime di controlli antiriciclaggio. Del resto, l'articolo 10 del d.lgs. 21 novembre 2007, n. 231 non contiene, neanche implicitamente, un criterio discrezionale tra risorse pubbliche rientranti nella contabilità di Stato e risorse, comunque pubbliche, acquisite con prestazioni patrimoniali imposte non aventi carattere tributario.

Tuttavia, a dispetto di quanto ci si sarebbe potuto attendere (cioè che il decreto ministeriale e le Regole operative contemplassero il potere-dovere del GSE di eseguire controlli antiriciclaggio sia per la tariffa incentivante, che per contributo in conto capitale) non si è optati per questa soluzione. Le Regole operative per l'accesso al servizio per l'autoconsumo diffuso e al contributo PNRR - pure molto apprezzabili per linearità e completezza contenutistica - fanno riferimento ai controlli antiriciclaggio diretti ad individuare il titolare effettivo soltanto

⁹² Cfr., Provvedimento UIF del 23 aprile 2018, recante «Istruzioni sulle comunicazioni di dati e informazioni concernenti le operazioni sospette da parte degli uffici delle pubbliche amministrazioni».

⁹³ Cfr., Comunicazione UIF dell'11 aprile 2022, recante «Prevenzione di fenomeni di criminalità finanziaria connessi al covid-19 e al PNRR».

⁹⁴ Tra gli indicatori di anomalia possono annoverarsi, p. es., la costituzione dell'impresa ovvero la variazione di sede legale, denominazione, settore di attività, *governance* in prossimità della richiesta di accesso al finanziamento, l'assenza di dipendenti o di sito *internet* a fronte di un rilevante fatturato, la tardiva approvazione dei bilanci, le difficoltà nel fornire documentazione di supporto ovvero la possibile contraffazione della stessa, la scarsa movimentazione dei rapporti nella fase antecedente all'accredito delle risorse, l'utilizzo incoerente dei fondi rispetto alle finalità della misura, la richiesta di finanziamento pubblico incompatibile con il profilo economico-patrimoniale del soggetto cui è riferita l'operazione, la costituzione di società finalizzata esclusivamente alla partecipazione a bandi per l'ottenimento di agevolazioni finanziarie, specie se seguita da repentine modifiche statutarie e, in particolare, da cospicui aumenti di capitale, i cambiamenti di sede ovvero da trasferimenti d'azienda, la presentazione di dichiarazioni relative alla dimensione aziendale dell'impresa necessaria per ottenere le agevolazioni pubbliche che appaiono false o carenti di informazioni rilevanti, etc.

⁹⁵ Sui meccanismi di incentivazione delle energie rinnovabili e alcuni degli aspetti problematici ad essi connessi, D. ANDRACCHIO, *Considerazioni sul nuovo sostanzialismo dei "poteri sanzionatori" in materia di incentivi alle energie rinnovabili*, in *GiustAmm.it*, 2018; L. ANIBALLI, *Gli incentivi alle fonti rinnovabili e gli interventi rimodulatori*, in *Giorn. dir. amm.*, 2022, pp. 481 ss.; B. RAGANELLI, I. MAURO, *Incentivi e disincentivi alla realizzazione di investimenti nel settore delle energie rinnovabili: questioni in tema di affidamento e tutela*, in *Dir. pubbl. eu.*, *Rass. online*, 2024, pp. 689 ss.

⁹⁶ Come ricorda, M. CONDEMI, *Criteri e "Rating ESG" nel quadro del principio di sostenibilità e della correlata transizione energetica*, in *Dialoghi dir. econ.*, 2023, p. 1, «con la locuzione "transizione energetica" – ormai, per più ragioni, al centro del dibattito economico e politico – s'intende, molto sinteticamente, il passaggio da una struttura produttiva basata sulle fonti energetiche non rinnovabili, derivanti, in particolar modo, da fonti combustibili fossili come gas naturale, petrolio e carbone, ad una struttura produttiva basata su fonti rinnovabili, vale a dire da fonti energetiche quali l'energia solare, l'energia eolica, l'energia idroelettrica, l'energia mareomotrice; fonti, queste ultime, non soggette ad esaurimento, poiché oggetto, ancorché utilizzate, di naturale reintegrazione in un arco temporale relativamente breve», per poi precisare (nelle prime note) che «si parla, comunemente, di energia solare con riguardo all'energia proveniente dal Sole, che, normalmente, viene carpita da pannelli fotovoltaici in silicio, i quali, attraverso il calore ottenuto dal recepimento dei raggi solari, producono energia elettrica. Le principali normative di riferimento di tale fonte energetica sono il d.lgs. 30 maggio 2008, n.115, il d.lgs. 3 marzo 2011, n. 28, il DM 19 maggio 2015 del MISE ed il d.l. 31 maggio 2021, n. 77. Si parla, comunemente, di energia eolica con riguardo, invece, all'energia che si ottiene tramite l'azionamento di dinamo ad opera di generatori che vengono movimentati dall'energia meccanica di pale, a loro volta messe in movimento dall'energia del vento. Le principali normative di riferimento di tale fonte energetica sono la l. 6 aprile 2016, n. 56 il d.l. 6 maggio 2021, n. 59 ed il d.l. 27 gennaio 2022, n. 4. Si parla, comunemente, di energia idroelettrica con riguardo all'energia prodotta con meccanismi simili a quelli utilizzati per la produzione di energia eolica; l'energia meccanica è, però, generata dall'acqua che viene costretta a scorrere in angusti passaggi dalle dighe, producendo in tal modo un'imponente pressione idonea a mettere in funzione delle turbine. Le principali normative di riferimento di tale fonte energetica sono il d.lgs. 29 dicembre 2003, n. 387, il d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 ed il d.l. 22 giugno 2012, n. 83. Si parla, infine, di energia mareomotrice relativamente a quell'energia prodotta con meccani-

nella Sezione dedicata al contributo in conto capitale del PNRR. Nel riportare la definizione legislativa di titolare effettivo¹⁰⁰, viene chiarito che il soggetto beneficiario dovrà fornire, in fase di invio della richiesta di ammissione al contributo, i dati identificativi del titolare effettivo. Nessuna analoga previsione nella Sezione dedicata alla tariffa incentivante. Procedendo all'applicazione di un approccio positivistico si ha l'impressione che sia stato profilato un sistema di controlli antiriciclaggio «a velocità diverse». Un sistema nel quale ammettere, da un lato, l'esistenza di erogazioni pubbliche a favore dell'autoconsumo di energia da fonti rinnovabili sulle quali non siano compiuti controlli antiriciclaggio (quelle accordate a titolo di tariffa incentivante) e, dall'altro lato, l'esistenza di erogazioni pubbliche (i contributi in conto capitale a valere sul PNRR) per i quali tali controlli sono compiuti. Se così fosse, ci si trove-

smi simili a quelli utilizzati per la produzione di energia eolica o idroelettrica; il generatore dinamo, per tali fonti, viene caricato da generatori a loro volta caricati dall'energia meccanica delle pale di turbine poste sul fondale marino ed azionate dalla forza delle maree. Le principali normative di riferimento di tale fonte energetica è il d.lgs 8 novembre 2021, n. 199». In argomento, anche S. PIANTA, *Le fonti energetiche rinnovabili: profili giuridici*, in E. PICOZZA, S.M. SAMBRI (a cura di), *Il diritto dell'energia. Trattato di diritto dell'economia* (diretto da E. Picozza – E. Gabrielli), Vol. X, Vicenza, 2015, pp. 521 ss.

⁹⁷ Cfr., decreto MASE, 16 maggio 2025, recante «Modificazioni al decreto del Ministro dell'ambiente e della sicurezza energetica 7 dicembre 2023, n. 414», ad oggi pubblicato sul solo sito istituzionale del Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza energetica.

⁹⁸ Com'è noto, la promozione delle Comunità energetiche e delle altre forme di rientra nella Missione 2 «Rivoluzione Verde e Transizione ecologica» - Componente 2 (M2C2M1.2.) del PNRR. Per un inquadramento di ampio respiro degli aiuti previsti dal PNRR italiano, G. LUCHENA, *Le crisi e il nuovo intervento pubblico nell'economia*, in E. BANI, F. DI PORTO, G. LUCHENA, E. SCOTTI, *Lezioni di diritto dell'economia, cit.*, pp. 85 ss., spec. 107-134.

⁹⁹ Come si chiarisce sul sito del GSE, sono previsti incentivi sull'energia autoconsumata sotto tre diverse forme. Una tariffa incentivante sull'energia prodotta da FER e autoconsumata virtualmente dai membri della CER, la quale è riconosciuta per un periodo di 20 anni dalla data di entrata in esercizio di ciascun impianto FER; la tariffa è compresa tra 60 €/MWh e 120€/MWh, in funzione della taglia dell'impianto e del valore di mercato dell'energia. Per gli impianti fotovoltaici è prevista una ulteriore maggiorazione fino a 10 €/MWh in funzione della localizzazione geografica. Un corrispettivo di valorizzazione per l'energia autoconsumata, definito dall'ARERA. Tale corrispettivo vale circa 8 €/MWh. Infine, per le sole CER i cui impianti di produzione sono ubicati in Comuni con una popolazione inferiore a 5.000 abitanti, è previsto un contributo in conto capitale, pari al 40% del costo dell'investimento, a valere sulle risorse del PNRR.

¹⁰⁰ Come ricorda, R. CIRCOSTA, *Titolare effettivo*, in G. Castaldi, C. Clemente (a cura di), *La normativa in tema di prevenzione del riciclaggio, cit.*, pp. 119 ss., «nel tentativo di agevolare il compito dei soggetti destinatari degli obblighi sopra menzionati l'art. 20 del D.lgs. 231/2007 prevede i criteri cui fare riferimento per individuare il titolare effettivo. Questi sono elencati secondo un ordine gerarchico, in modo che quelli riportati per ultimi siano residuali e, quindi, applicabili solo nel caso in cui risultino inutilizzabili i primi. La norma di cui all'art. 20, comma 1 statuisce che «il titolare effettivo di clienti diversi dalle persone fisiche coincide con la persona fisica o le persone fisiche cui, in ultima istanza, è attribuibile la proprietà diretta o indiretta dell'ente ovvero il relativo controllo». Il secondo comma, poi, specifica che nel caso in cui il cliente sia una società di capitali, il titolare effettivo deve essere identificato nella persona fisica che detiene – direttamente o indirettamente – una partecipazione superiore al 25% del capitale sociale. La disposizione impone di ricercare la titolarità effettiva in capo a una persona fisica. Ne deriva che, nel caso in cui la quota di capitale rilevante sia detenuta da una persona giuridica, si dovrà applicare il criterio della proprietà indiretta, risalendo la catena partecipativa fino alla persona fisica titolare della società apicale del gruppo che controlla il «cliente». Nell'ipotesi in cui, tuttavia, la struttura dell'ente non consenta un'individuazione immediata del soggetto che ne abbia la proprietà diretta o indiretta, la titolarità effettiva della società dovrà essere riconosciuta a chi ne detiene il controllo, come definito dall'art. 2359 c.c. (alternativamente, controllo della maggioranza dei voti esercitabili in assemblea ordinaria; controllo di voti sufficienti per esercitare un'influenza dominante in assemblea ordinaria; esistenza di particolari vincoli contrattuali che consentano di esercitare un'influenza dominante). Nella disposizione appena analizzata non sono citate le società di persone. Un chiarimento sul punto si trova, però, nella normativa secondaria che estende l'applicabilità dei

rebbe dinanzi ad una scelta destinata ad andare incontro ad (almeno) un triplice ordine di obiezioni.

In primo luogo, si sarebbe in presenza di una scelta di politica legislativa e regolatorio che tradirebbe una certa miopia, perché introduttiva di un approccio eccezionale e transeunte, come tale inidoneo a potenziare (per davvero) il ruolo che anche il GSE - quale pubblica amministrazione ai sensi del d.lgs. 21 novembre 2007, n. 231 - è chiamato «a regime» ad assumere nell'attuazione dei presidi antiriciclaggio¹⁰¹. In secondo luogo, si registrerebbe un incomprendibile «rapporto di antipatia» tra la regolazione degli incentivi alle configurazioni di autoconsumo di energia da fonti rinnovabili e la regolazione antiriciclaggio¹⁰². In terzo luogo, si avrebbe una scelta normativa e regolatoria nient'affatto coerente con i principi di ragionevolezza, di proporzionalità, di imparzialità ed efficienza amministrativa. Il motivo è presto detto: si dovrebbe ammettere, *ad absurdo*, un regime di controlli più esteso e intenso per erogazioni destinate ad avere (nel loro complesso) un impatto economico inferiore rispetto a quello connesso al riconoscimento della tariffa incentivante. Non occorrono particolari competenze matematiche per avvedersi del fatto che il contributo in conto capitale (nella misura del 40 %) è destinato ad incidere in misura decisamente inferiore rispetto alla tariffa incentivante riconosciuta nell'ambito di un rapporto avente una durata ventennale; d'altronde, dei complessivi 5,7 miliardi messi a disposizione per la promozione dell'autoconsumo, solo 2,2 sono quelli che pesano sul PNRR.

4. Brevi spunti conclusivi

criteri sopra elencati anche a queste società, purché essi siano compatibili con la loro disciplina. Infatti, anche le società di persone – pur non avendo personalità giuridica – hanno autonomia patrimoniale e propria soggettività, motivo per cui potrebbero essere utilizzate come schermo. Nel caso in cui il cliente sia una persona giuridica privata – associazioni, fondazioni e altre istituzioni di carattere privato – l'art. 20, comma 4 prevede, invece, che i titolari effettivi siano cumulativamente i fondatori, ove in vita; i beneficiari, quando individuati o facilmente individuabili; i titolari di poteri di rappresentanza legale, direzione e amministrazione. Non sono menzionate espressamente le organizzazioni prive di personalità giuridica (es. associazioni non riconosciute), ma le disposizioni secondarie stabiliscono che i criteri enunciati dalla norma siano applicabili anche ad altri soggetti giuridici – pubblici o privati – pure se privi di personalità giuridica. Per *trust* e istituti giuridici affini è necessario fare riferimento all'art. 22, comma 5, del D.lgs. 231/2007, ai sensi del quale i titolari effettivi si identificano cumulativamente nel costituente o nei costituenti (se ancora in vita), fiduciario o fiduciari, nel guardiano o guardiani ovvero in altra persona per conto del fiduciario, ove esistenti, nei beneficiari o classe di beneficiari (che possono essere beneficiari del reddito o beneficiari del fondo o beneficiari di entrambi) e nelle altre persone fisiche che esercitano il controllo sul trust o sull'istituto giuridico affine attraverso la proprietà diretta, indiretta o altri mezzi. Si rileva, infine, che il D.lgs. 125/2019 ha aggiunto un ultimo criterio residuale nell'art. 20, comma 5, del D.lgs. 231/2007, da applicare qualora tutti quelli elencati in precedenza non siano sufficienti: in assenza di altri elementi, infatti, è indice di titolarità effettiva la detenzione dei poteri “di rappresentanza legale, amministrazione o direzione della società o del cliente comunque diverso dalla persona fisica”, coerentemente con gli assetti organizzativi o statutari adottati».

¹⁰¹ Limitare i controlli antiriciclaggio al solo contributo PNRR, anziché estendere simili controlli anche alle tariffe incentivanti equivarrebbe a vanificare gli sforzi e i progressi che frattanto si registreranno nella fase di attuazione dei progetti e delle componenti del PNRR, con la conseguenza che le competenze antiriciclaggio acquisite risulterebbero ingiustificatamente sotto-impiegate.

¹⁰² Ciò in quanto la disciplina nazionale (ma anche quella europea) dell'antiriciclaggio non distinguono la fonte di provvista delle risorse erogate dalle pubbliche amministrazioni. Al contrario, prevedono l'assoggettamento degli uffici della pubblica amministrazione (tra cui anche il GSE, in quanto società a partecipazione pubblica) agli obblighi antiriciclaggio ogni qualvolta si trovino a gestire procedimenti di concessione ed erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché attribuzioni di vantaggi economici a persone fisiche ed enti pubblici e privati, a prescindere da quale sia fonte di provvista delle risorse erogate.

Le inefficienze rilevabili - a nostro modo di vedere - nella scelta regolatoria delle misure antiriciclaggio all'interno della disciplina delle incentivazioni e delle contribuzioni pubbliche alle Comunità energetiche e alle altre forme di autoconsumo sono il frutto di un «approccio positivistico». Tuttavia, non si vuole (e non si può) credere in una simile lettura riduzionista. Ed è qui che viene in soccorso il *law in action*, che impone - come si è tentato di dire - di indagare i fenomeni giuridici senza limitarsi al mero dato positivo (la regola), ma combinando questo con gli «elementi esterni» che vi orbitano attorno, sì da imprimervi quella coerenza (logica e fenomenologica) di cui altrimenti potrebbe talvolta risultare sprovvisto.

L'applicazione di un tale metodo viene in questa sede agevolata da due elementi: l'uno acquisito in via indiretta, l'altro acquisito invece in via diretta. Del primo elemento si è già fatto menzione: le dichiarazioni con le quali il Presidente del GSE ha, in certo qual mondo, tratteggiato le linee di indirizzo cui dovrà plausibilmente conformarsi, nella realtà fenomenologica, l'attività di controllo sulla erogazione delle incentivazioni pubbliche alle CACER. Va da sé che l'autorevolezza della fonte lascia persuadersi che - sia pure in un quadro di regole proporzionali - l'erogazione delle risorse pubbliche, anche diverse da quelle PNRR, alle Comunità energetiche sarà plausibilmente accompagnata da una prudente attività di controllo sul fronte della prevenzione del riciclaggio¹⁰³. Il secondo elemento viene - diciamo così - dall'esperienza diretta sul campo. L'aver potuto prestare, per diversi anni, diretto servizio presso il GSE conduce a convincersi del fatto che le avanzate competenze tecnico-specialistiche su cui può contare questa «magistratura tecnica» faranno in modo che delle competenze antiriciclaggio acquisite nella gestione delle misure PNRR sarà fatto sapiente utilizzo. Non andranno né perdute, tampoco circoscritte. Piuttosto saranno implementate per arricchire il ventaglio di strumenti giuridici preordinati a garantire la corretta gestione delle risorse erogate a titolo di incentivazione, quale che sia la fonte di provvista. Non v'è alcuna ragione (giuridico fattuale) perché questo non accada. E nessuno potrà «stracciarsi le vesti», gridando all'inefficienza e ad un insopportabile aggravio procedimentale¹⁰⁴.

¹⁰³ Non sembrano potersi nutrire dubbi sul fatto che tali controlli saranno compiuti, giusto il tenore dell'art. 10 del D.lgs. n. 231/2007, anche per i procedimenti amministrativi di riconoscimento di incentivazioni diverse dal contributo PNRR alle configurazioni autoconsumo. Del resto, pare l'unica soluzione coerente con la ingente mole di risorse che annualmente il GSE gestisce: circa 16 miliardi di incentivi, euro in più euro in meno. Né l'esigenza dei controlli può essere ridimensionata dalle difficoltà che sembrano registrarsi nell'attuazione della promozione delle Comunità energetiche e delle altre forme di autoconsumo mediante l'impiego delle risorse del PNRR. Infatti, come rilevato nella delibera 21 marzo 2025, n. 41/2025/G della Corte dei Conti, concernente il sesto stato di attuazione degli interventi PNRR e PNC, a seguito della revisione del PNRR, approvata nel dicembre 2023, gli obiettivi iniziali in materia di CER e autoconsumo sono stati rimodulati: la capacità aggiuntiva da installare è stata ridotta da 2.000 a 1.730 MW e il meccanismo di incentivazione è passato dall'essere un prestito a tasso zero coprente il 100% delle spese ammissibili ad un contributo a fondo perduto pari al 40%. La fase attuativa ha registrato significativi ritardi, soprattutto a causa della lunga interlocuzione con la Commissione europea per la notifica del provvedimento. Il che ha comportato lo slittamento dell'approvazione del decreto ministeriale al 6 dicembre 2023, rispetto alla scadenza originariamente del 30 settembre 2023. Da aprile a dicembre 2024 sono state presentate 1.180 istanze, delle quali solo 580 sono risultate ammissibili, 479 sono in corso di valutazione e 114 sono state annullate. Le domande pervenute hanno generato una potenza teorica complessiva di poco più di 103 MW, un dato significativamente distante dal target finale di 1.730 MW previsto entro il giugno 2026. Analogamente le risorse finanziarie richieste risultano modeste: circa 45 milioni di euro, a fronte di una dotazione complessiva di 2,2 miliardi.

¹⁰⁴ Come si è già avuto modo di dire, e come peraltro viene precisato nella circolare della Ragioneria generale del 15 settembre 2023, n. 27, il compimento di controlli antiriciclaggio preordinati, in ultima battuta, all'eventuale trasmissione all'UIF di comunicazioni di operazioni sospette non richiede lo svolgimento di attività esplorative volte alla ricerca di operazioni sospette al di fuori del perimetro delle attività proprie di ciascun ufficio pubblico, né sono imposti adempimenti che comportino rallentamenti o interruzioni dell'attività amministrativa e che andrebbero a comprometterne l'efficacia e l'efficienza, specie in settori già connotati da alta complessità e onerosi-

tà procedimentale.