

Orizzonti del diritto dell'energia. Intervista a Simone Lucattini

di Giuseppe Palazzo

20-08-2022

Il settore energetico, altamente regolato e legato a servizi di forte interesse pubblico, è oggi al centro sia della transizione ecologica sia di quella digitale. Questa intervista approfondisce le evoluzioni del diritto dell'energia rispetto alle innovazioni degli ultimi anni con Simone Lucattini - professore di diritto amministrativo presso l'Università di Siena, esperto del Nucleo di consulenza per l'attuazione delle linee guida per la regolazione dei servizi di pubblica utilità (NARS) presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, e già responsabile dell'Unità Affari Legislativi e dell'Unità Arbitrati e Controversie di ARERA -, a partire dal libro *Orizzonti del diritto dell'energia* (Editoriale Scientifica) curato da Simone Lucattini e Gian Domenico Comporti.

Nell'introduzione al volume si sottolinea la natura dinamica del diritto dell'energia. Le sue fonti sono infatti di diritto sia amministrativo sia privato, e il settore è caratterizzato da diversi protagonisti tanto a livello interno quanto sul piano internazionale, oltre che fortemente influenzato dall'innovazione tecnologica. A tal proposito Guerrini, Lo Schiavo e Poletti, di ARERA (Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente), firmano un interessante contributo sulla cosiddetta regolazione "per esperimenti". Come tenere insieme l'adattamento delle regole al mutare delle condizioni ambientali, politiche ed economiche e la coerenza del diritto dell'energia? Come fornire un impianto normativo stabile che supporti l'innovazione?

Simone Lucattini: Certezza delle regole da una parte e adeguamento alle continue innovazioni tecnologiche ed economiche dall'altra. Questo è, in effetti, il punto: garantire allo stesso tempo coerenza e flessibilità delle regole. Un equilibrio non facile da assicurare. Il primo punto che la domanda solleva riguarda la pluralità di soggetti coinvolti e la diversa natura delle fonti di riferimento: le problematiche derivanti dal pluralismo istituzionale tipico di questi settori - dove Governo, Regolatore indipendente nazionale (ARERA), regolatori locali (enti di governo d'ambito) debbono coesistere - vanno viste non tanto nell'ottica delle sfere di potere dei singoli soggetti, quanto piuttosto in termini di certezza oggettiva dei mercati di riferimento. La storia recente della regolazione, non soltanto energetica, insegna come il primo problema che sempre si pone quando un settore entra nel dominio della regolazione indipendente sia quello dell'integrazione tra le nuove determinazioni - contenute in atti amministrativi - e i contratti - espressione di autonomia privata - già in essere nel mercato. È un problema di certezza, anzitutto. La regolazione per autorità indipendente interviene su un settore in cui, fino a quel momento, le parti si "regolavano" tramite contratti. Gli atti di diritto amministrativo incidono in un ambito fino ad allora gestito tramite strumenti di diritto privato, in quella che si può chiamare "etero-integrazione", ovvero un'integrazione tra atti di diversa natura. Lo si è visto chiaramente con l'ingresso del settore idrico nel 2011 nel perimetro della regolazione dell'Autorità, in primo luogo con riferimento alla regolazione tariffaria che incide direttamente sugli aspetti economici e commerciali.

Perciò, si pongono problemi di retroattività e di certezza del diritto^[1], risolti solitamente dalla giurisprudenza stabilendo che la etero-integrazione può legittimamente verificarsi quando vi è, da un lato, una norma chiara e precisa attributiva del potere regolatorio - vale a dire che il Legislatore attribuisce in maniera chiara i poteri regolatori a un'Autorità. Dall'altro lato, bisogna che il mutamento delle condizioni tariffarie sia prevedibile e non lesivo dell'affidamento dei privati. Più in generale, la

natura giuridica degli atti di regolazione è stata molto dibattuta, riconducendoli alla categoria degli atti amministrativi generali o a quella dei regolamenti. La giurisprudenza li ha qualificati come atti normativi atipici, non conformi ai modelli dell'articolo 17 della legge 400 del 1988. Per quanto atipici, anche per questi atti è però necessaria una copertura legislativa per garantire il principio di legalità, ossia la necessità che i provvedimenti siano sempre assunti secondo la legge. Tuttavia, l'elevato contenuto tecnico-economico dei settori energia, idrico e rifiuti impone ad ARERA di adeguare continuamente le regole all'evoluzione tecnica ed economica di questi settori. Pertanto, il principio di legalità subisce in qualche modo un'attenuazione del suo rigore, perché si rende necessario un certo grado di flessibilità nell'esercizio del potere normativo dei regolatori - mentre il principio di legalità torna comunque ad essere più rigoroso quando si tratta di poteri sanzionatori. Lo stesso discorso si può fare per altri settori e altre Autorità di regolazione e porta la giurisprudenza a giustificare il riconoscimento di poteri impliciti a queste Autorità, ovvero di poteri che si desumono dal complesso della disciplina della materia in quanto strumentali all'esercizio dei poteri esplicitamente assegnati alle Autorità stesse. Il Consiglio di Stato ha infatti chiarito che la legge 481 del 1995, che definisce la cornice normativa per le Autorità di regolazione nei servizi di pubblica utilità, è una legge di indirizzo che poggia su prognosi incerte, rinvii in bianco e clausole generali, e che dunque non disciplina tutto nel dettaglio. È una legge di principi che consente alle Autorità di esercitare il proprio potere normativo con una certa elasticità. A questo, a ben vedere, deve il proprio "successo" nel tempo.

Parlando di energia, idrico e rifiuti, l'ampio potere di regolazione riconosciuto ad ARERA è controbilanciato dalla partecipazione dei privati alla formazione degli atti di regolazione. Riprendendo la tesi del Consiglio di Stato, possiamo dire che, da un lato, vi è una attenuazione del valore della legalità sostanziale, in quanto la legge non definisce in dettaglio i margini di manovra di ARERA, ma, dall'altro, questo "deficit" viene colmato, almeno in parte, da un ampliamento della legalità procedurale, ovvero coinvolgendo gli operatori del settore e i consumatori nel procedimento che porta alla definizione delle regole. Questo procedimento aperto, detto *notice and comment*, prevede la pubblicazione da parte di ARERA di un documento di consultazione contenente gli elementi essenziali del progetto di regolazione e/o le questioni su cui si invitano gli stakeholder a esprimersi. ARERA acquisisce le osservazioni degli stakeholder e infine adotta le proprie decisioni, tenendone conto. In merito al rapporto tra regolazione e tecnologia, è molto interessante la cosiddetta regolazione per esperimenti, affrontata anche nel volume. In particolare, uno strumento tipico di questa regolazione è la *regulatory sandbox*, termine inglese che fa riferimento all'isola di sabbia degli asili nella quale i bambini possono giocare in sicurezza. Si tratta di spazi protetti in cui si possono sperimentare soluzioni innovative, in deroga rispetto alla disciplina regolatoria vigente. Il settore dell'energia è da sempre banco di prova ideale per sperimentazioni, tecnologiche, regolatorie e istituzionali; lo stesso *notice and comment*, introdotto in Italia nel 1997, è frutto di una sperimentazione, in deroga alla legge sul procedimento amministrativo (n. 241 del 1990). La parola chiave, quando si parla di innovazione, è proprio "deroga": se la regolazione vuole costituire un volano e non una barriera per l'innovazione, le deroghe, pur limitate in termini temporali e spaziali, sono necessarie. Il settore finanziario, dove le *sandbox* nascono, lo testimonia. In Europa se ne è fatto uso anche nel settore energetico, penso per esempio ad alcune valide applicazioni compiute da Ofgem, Regolatore del Regno Unito, ma anche in Francia.

Occorre quindi un equilibrio dinamico sotto molti aspetti, tra legalità sostanziale e procedurale, tra stabilità e innovazione, tra interesse pubblico e interesse degli operatori. Accanto a questo, l'equilibrio è da ricercarsi anche nella dialettica tra esecutivo, con un ruolo politico, e Autorità indipendente, con un ruolo tecnico. Come si configura oggi la relazione tra questi soggetti?

Simone Lucattini: Esiste un equilibrio tra l'indirizzo politico del Governo e la regolazione tecnica, ma

non sono mancate le occasioni di conflitto, che talora può essere latente, altre volte manifesto. Un caso relativo alle rinnovabili ha dato vita all'unico esempio in Italia, per quanto mi consta, in cui un regolatore indipendente ha impugnato un atto di indirizzo ministeriale: si tratta del decreto 24 ottobre 2005, che riguardava l'incentivazione dell'energia rinnovabile per fasce orarie. In quella vicenda l'Autorità contestò il decreto ministeriale che, a suo avviso, si sostituiva alla regolazione tecnica, invadendo la riserva di regolazione spettante ad ARERA. In primo grado il ricorso di ARERA fu respinto, ma nel secondo grado il Consiglio di Stato affermò, in modo laconico ma estremamente chiaro, che il decreto ministeriale - contenendo regole tecniche che andavano a incidere sulla riserva della regolazione - ledeva le prerogative di ARERA e, per questa ragione, il decreto ministeriale fu annullato. Fu un caso che ebbi l'opportunità di seguire dall'Ufficio Contenzioso di ARERA; non si aveva allora la percezione che si sarebbe trattato di un unicum, non solo nel settore energetico, ma in tutti i settori regolati.

Alcuni esperti hanno rilevato una riappropriazione di competenze da parte del Ministero per lo Sviluppo Economico[2], Sabino Cassese parla di "assorbimento legislativo della regolazione"[3]. Quali sono gli elementi principali di questo processo? La competizione tecnologica internazionale e la necessità di rendersi autonomi rispetto alla Russia incentivano un maggior ruolo per il Governo? Che cosa cambia con l'istituzione del Ministero per la Transizione Ecologica?

Simone Lucattini: In effetti si assiste ad una costante erosione della sfera della regolazione. Questo avviene in parte tramite l'assorbimento legislativo, con leggi che tendono a relegare ARERA in un ruolo consultivo o addirittura ad assorbire le valutazioni tecniche spettanti al Regolatore (si veda in tal senso il nuovo comma 4-bis dell'art. 23 del d.lgs. n. 164/2000, che impone di ammettere "a integrale riconoscimento tariffario" gli investimenti per i potenziamenti o le nuove costruzioni di impianti e reti di distribuzione), e, in una certa misura, forse per la parte più consistente, attraverso indirizzi del Governo anche estremamente pervasivi, che tendono a invadere la riserva di regolazione tecnica. Quello tra politica e regolazione è un rapporto molto oscillante, sebbene lo spazio della regolazione indipendente sia ormai sancito con chiarezza a livello comunitario. Il settore energetico è paradigmatico da questo punto di vista. Occorre anche tenere in considerazione che la coesistenza tra queste due sfere è necessaria e che il sistema, come delineato dalla legge 481 del 1995, ha una configurazione tipicamente duale fra indirizzo del Governo e regolazione tecnica. Dicevo che si tratta di un rapporto oscillante. Ad esempio, nel 2011 si è assistito a un momento di rinascita della regolazione per Autorità indipendenti, con l'attribuzione ad ARERA delle competenze nel settore idrico. Tali competenze, tuttavia, sono state messe in discussione già pochi anni dopo, a dimostrazione di questa oscillazione. Si è parlato di rapporti problematici tra populismo o sovranismo e regolazione, di una certa avversione verso i poteri neutrali. Sullo sfondo vi è, poi, sempre quello che il professor Marcello Clarich ha definito l'"effetto invidia" delle burocrazie ministeriali rispetto al Regolatore indipendente, invidia soprattutto legata alla perdita o condivisione di funzioni e poteri. Se si pensa ai settori idrico o dei rifiuti, il quadro si complica ulteriormente, poiché qui giocano un ruolo importante anche gli enti locali e i regolatori locali, gli enti di governo d'ambito. Le problematiche legate alla dialettica fra politica e regolazione si pongono in termini analoghi anche rispetto al nuovo Ministero per la Transizione Ecologica, che è titolare di numerosissime competenze, quali decarbonizzazione, efficienza energetica, ricerca sulle nuove tecnologie energetiche eco-compatibili, mobilità sostenibile, idrogeno, decommissioning nucleare, transizione delle attività di ricerca e produzione di idrocarburi. Il MiTE, fra l'altro, approva la disciplina del mercato elettrico, del mercato del gas e i criteri per l'incentivazione dell'energia rinnovabile. Al di là delle problematiche sottolineate sin qui, tuttavia, va salutata con favore l'istituzione di un ministero che accorpi competenze in materia di energia e di ambiente. Questa scelta risolve a monte alcuni conflitti che si verificavano non solo tra Governo e Regolatore

indipendente, ma anche all'interno dello stesso esecutivo quando i ministeri erano due (Sviluppo economico da una parte e Ambiente dall'altra) e tendevano a gestire le proprie deleghe in maniera distinta, portando avanti in alcuni casi valori e finalità differenti. Al contrario, oggi energia e ambiente sono sempre più integrati.

Naturalmente il rapporto fra politica e regolazione oscilla anche in base alle fasi storiche e si può dire che oggi la tentazione di tornare a una politica economica più incisiva da parte di Governo e Parlamento è piuttosto forte. Sicuramente una realtà socio-economica influenzata dallo shock pandemico e dalla guerra può richiedere soluzioni talora più rapide, magari meno partecipate rispetto al *modus procedendi* di ARERA. Dunque, la forza dell'esecutivo in alcuni casi si espande fisiologicamente. La regolazione, però, ha fin qui mostrato di sapersi adattare pragmaticamente. Si pensi all'esperienza della pandemia da Covid-19: ARERA ha saputo affermare aree di esenzione dalla regolazione per consentire una gestione dell'emergenza il più efficace possibile, prorogando i termini per adempiere agli obblighi informativi da parte degli operatori, allentando gli obiettivi di performance e qualità del servizio, coprendo tramite la tariffa gli extra-costi dell'emergenza, con una particolare attenzione ai consumatori e alle piccole imprese in difficoltà. Si realizza così una regolazione dell'emergenza che abbandona la pretesa di costruire mondi perfetti e ideali e che invece si fa forte della propria identità pragmatica ed evolutiva, accettando temporali esenzioni e misure derogatorie: solo così la regolazione può continuare a garantire il generale fine del creare certezza e infondere fiducia nei contesti di riferimento, nella prospettiva della ricostruzione. Un quadro molto simile emerge anche rispetto alla situazione creata dalla guerra in Ucraina. Si pensi per esempio al riempimento degli stoccaggi, che sta avvenendo al di là delle dinamiche di mercato - per ragioni di sicurezza -, oppure al GSE (Gestore dei Servizi Energetici), che sta acquistando gas per rivenderlo ai soggetti energivori, anch'esso al di là delle logiche strettamente di mercato. Il generale e tradizionale fine della regolazione, ovvero la realizzazione della concorrenza e del mercato, può e deve essere adattato. In questi settori chiaramente il timone è in mano al Governo e ARERA fornisce un'autorevole e ascoltata consulenza informale in materia. Ciò è ragionevole. Ma, in generale, non bisogna dimenticare una piuttosto recente pronuncia del TAR della Lombardia del 2019, riguardo ai certificati bianchi[4], nel quale il giudice afferma: «Con il pedissequo recepimento del dettato ministeriale, ARERA avrebbe abdicato all'esercizio delle proprie indefettibili potestà regolatorie, come scandite dal diritto euro-unitario e a livello nazionale». Esiste, pertanto, un dovere di indipendenza, oltre che - mi si passi l'espressione - un diritto di indipendenza dei Regolatori.

Secondo alcuni studiosi lo Stato ha rinunciato a parti significative delle sue prerogative creando Autorità per alcuni settori economici[5]. Inoltre, la regolazione indipendente è figlia di una visione economica liberale oggi in trasformazione, a seguito della crisi del 2008 e dell'emergere di partiti populistici non sempre inclini a riconoscere il potere di agenzie indipendenti[6]. Tuttavia, ARERA è considerata un modello in Europa[7]. Quale bilancio si può trarre del lavoro dell'Autorità?

Simone Lucattini: ARERA sicuramente costituisce un'eccellenza in Europa, una delle poche che il nostro Paese può vantare. Al di là dei dibattiti dottrinali, sono i dati a dimostrare l'efficacia della regolazione in Italia. Si pensi al settore idrico, nel quale la presenza del Regolatore indipendente ha fatto crescere la spesa per infrastrutture da 961 milioni nel 2012 a 1,49 miliardi di euro nel 2015, un incremento del 55% in pochi anni. ARERA in questo caso ha saputo dare finalmente certezza al quadro regolatorio che, come si è visto, è condizione essenziale per gli operatori economici, per attrarre investimenti infrastrutturali connotati da lunghi tempi di ritorno. Con un'esperienza e un'autorevolezza maturata in oltre vent'anni di regolazione, mi pare oggi importante evitare l'entropia delle regole. Sintetizzando, un po' meno regulation e un po' più enforcement. I problemi non sempre si risolvono creando nuove regole, ma anche investendo su controllo e vigilanza per garantire l'applicazione delle regole esistenti. Inoltre, nuove sfide importanti per la regolazione sono

emerse in questi anni nella gestione del settore idrico e dei rifiuti, dove si mette in discussione il fine-concorrenza tipico della regolazione di matrice britannica dei grandi servizi a rete. Nei nuovi settori regolati spesso la concorrenza non può neppure essere simulata e, al massimo, si può giungere alla concorrenza per il mercato[8], con largo ricorso alle società in house[9]. Ma, come insegna un maestro della dialettica, Remo Bodei, bisogna imparare a sfruttare le contraddizioni in funzione dello sviluppo, contraddirsi per svilupparsi. A ogni sfida a cui si risponde efficacemente, l'identità si consolida e l'alterità viene inglobata. Questo vale anche per la regolazione e le sfide molto difficili che ha di fronte.

Come procede il coordinamento UE delle politiche regolatorie? Lei scriveva nel 2017 che l'ACER (Agenzia per la cooperazione fra i regolatori nazionali dell'energia) spesso costituisce un terreno di competizione, un "agone evolutivo"[10], in cui le autorità dei diversi Paesi membri cercano di dirigere le regole europee il più vicino possibile al proprio modello, portando, a volte, a compromessi non soddisfacenti. È cambiato qualcosa dinanzi alle sfide dell'Unione Europea sul fronte energetico?

Simone Lucattini: Il settore dell'energia, proprio per il suo carattere strategico, possiede un elevato tasso di politicità. È evidente anche nel fatto che gli Stati, prima ancora di fare regolazione, hanno ciascuno una politica energetica che persegue obiettivi strategici a medio e lungo termine. La stessa Unione Europea riconosce agli Stati membri la possibilità di stabilire la propria politica energetica. Tutto ciò ci fa capire come una visione irenica della regolazione euro-unitaria sia poco realistica. Nell'arena europea i singoli Stati cercano di far prevalere, come detto, i modelli di regolazione a essi più congeniali, talora giungendo a regole compromissorie e in parte insoddisfacenti. L'esempio paradigmatico è quello del Capacity Allocation & Congestion Management (CACM), l'importante corpus di regole relativo alla gestione dei mercati elettrici transfrontalieri, in cui si è cercato di comporre insieme ad ACER un'antinomia tra modelli economici differenti - ciascuno sostenuto da differenti Autorità nazionali - finendo col dare vita a soluzioni di compromesso piuttosto insoddisfacenti. Occorre una riflessione sul ruolo futuro di ACER. Questa agenzia potrebbe svilupparsi secondo diverse linee evolutive. C'è in atto una forte dialettica tra l'accentramento su ACER e il decentramento sulle Autorità nazionali: secondo alcuni ACER potrebbe assorbire sempre più i poteri normativi e di enforcement dei Regolatori nazionali; secondo altri potrebbe divenire un produttore di norme generali lasciando alle Autorità nazionali l'applicazione delle regole formatesi a livello euro-unitario. La volontà di ACER di modificare il CACM (Capacity allocation and congestion management) costituendo un'unica entità che raccolga tutti i Transmission System Operator europei - nel caso italiano, Terna per l'elettricità e SNAM per il gas - è una tendenza verso l'accentramento, ad esempio. Lo stesso vale per quanto riguarda l'intenzione di ACER di affermare un coordinamento più stringente nella fase di enforcement, pur lasciando l'irrogazione della sanzione sempre alla competenza dell'Autorità nazionale. Anche le difficoltà di questo periodo sul fronte energetico, in particolare l'aumento dei prezzi - frutto di problematiche in parte legate al lato dell'offerta e in una certa misura legate alla transizione -, pongono in tensione reciproca le due tendenze, accentrato e decentramento. La Commissione ha chiesto ad ACER di delineare possibili modifiche al design di mercato e ACER ha confermato la validità dell'attuale disegno, sconfessando alcune reazioni nazionali che tendevano a porre dei price cap (tetti ai prezzi) solo a livello statale. Si tratta indubbiamente di un tema di forte attualità. Sullo sfondo resta la possibilità di convergere verso un'Autorità europea, un vero Regolatore europeo, piuttosto che un'agenzia di coordinamento: un'impresa che implicherebbe una modifica dei Trattati.

La necessità di regolare il settore dell'energia deriva dal fatto che si tratta di un mercato che eroga un servizio essenziale alla vita dei cittadini. Le implicazioni sociali sono importanti, come

testimoniano gli alti prezzi di oggi e il fenomeno della povertà energetica (che riguarda 2 milioni di famiglie in Italia, secondo i dati di Legambiente[11]). Che ruolo ha la dimensione sociale nella regolazione e come si è evoluto tale ruolo con l'azione legata alla transizione, che oltre a energetica e digitale deve essere anche "giusta"?

Simone Lucattini: Già a partire dagli anni Novanta, la disciplina pubblica di regolazione europea è stata improntata alla conciliazione delle esigenze di servizio pubblico con quelle legate alla concorrenza. Anche la Legge 481 del 1995 va in questa direzione. Si veda l'articolo 12, comma 2, lettera e) sul potere tariffario, in cui si intendono contemperare obiettivi generali di carattere sociale, tutela ambientale e uso efficiente delle risorse. La transizione verso l'energia pulita passa anche attraverso un New Deal per i consumatori. Questi ultimi devono innanzitutto accedere a informazioni comprensibili, a incentivi finanziari per risparmiare energia e a tecnologie adeguate (ad esempio contatori intelligenti). Sono assolutamente necessarie misure di contrasto alla povertà energetica, come sconti e tariffe solidali, guardando alle persone e alle famiglie più vulnerabili, a basso reddito e che vivono in abitazioni inadeguate sotto il profilo dell'efficienza energetica. La transizione può intercettare questi temi.

ARERA, in maniera condivisibile, ha reso più efficiente il bonus sociale che dal 2021 è automatico e non più a richiesta. Molti consumatori non lo richiedevano perché non ne erano a conoscenza. Solo il 30% degli aventi diritto percepiva il bonus, mentre oggi l'INPS fornisce i dati di reddito al Sistema informativo integrato gestito da Acquirente Unico con il quale si interfacciano i venditori e così il bonus giunge direttamente nelle bollette dei consumatori più svantaggiati, intercettando sostanzialmente il 100% degli aventi diritto. Un altro tema che mi è caro è quello dei metodi alternativi di risoluzione delle controversie (Alternative Dispute Resolution, ADR) a disposizione dei consumatori per le cosiddette small claim. Non è conveniente andare in giudizio per risolvere una piccola controversia su una bolletta, perché i costi e i tempi di un processo sono sproporzionati. Questo spesso induce il consumatore a non tutelarsi rispetto agli operatori e ai gestori. A mio avviso fa parte di una regolazione sociale, intesa in senso lato, anche mettere a disposizione del consumatore strumenti efficaci di ADR. Il legislatore e ARERA hanno prefigurato un sistema su tre livelli che deve essere ancora completamente attuato: il primo livello consiste nel reclamo all'operatore, il secondo nella conciliazione - obbligatoria nel settore energetico -, il terzo livello nella decisione di ARERA, che chiude la controversia - in alternativa alla sentenza di un giudice - con valore vincolante, sulla base del modello già seguito dall'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni. Il terzo step non mi pare ancora del tutto completato, ma ARERA ha correttamente prefigurato questo sistema su più livelli di tutela.

Da un lato c'è chi ritiene che sia grazie alla liberalizzazione e alla concorrenza se nel settore energetico in Italia si sia potuto innovare[12]. Dall'altro lato, alcuni rilevano invece come i bassi livelli di investimenti in ricerca e sviluppo da parte delle imprese del settore costituiscano un importante fallimento del mercato[13]. Quali considerazioni si possono fare in merito alle scelte degli anni Novanta?

Simone Lucattini: Mi limito a una considerazione. Dai dati che ARERA fornisce è evidente che la liberalizzazione ha portato vantaggi soprattutto ai grandi consumatori di energia, mentre non si può dire altrettanto per il consumo domestico. Il piccolo consumatore non ha un potere contrattuale rilevante e i margini di guadagno per gli operatori sul piccolo cliente sono più bassi. Negli ultimi dieci anni - un dato estremamente significativo che ARERA cita sempre nelle sue relazioni annuali - i clienti domestici sul mercato libero hanno pagato il 25% in più dei consumatori sul mercato tutelato. Il dato credo parli da solo. Da qui si può anche comprendere la prudenza con la quale si approccia il tema del superamento del mercato tutelato per i clienti domestici, la cui data in questi anni è stata continuamente rinviata.

Il suo libro si occupa anche delle nuove tecnologie. La rete deve gestire l'immissione discontinua di elettricità da tanti impianti rinnovabili e la partecipazione al mercato dei prosumer, che possono cedere il surplus di energia autoprodotta alla rete o ad altri consumatori. Il digitale permette di gestire queste transazioni da un punto di vista tecnico e, come spiegato dai primi contributi del volume, sarà sempre più usato anche per la gestione da un punto di vista economico tramite la tecnologia blockchain. Quali prospettive può offrire la blockchain al sistema energetico?

Simone Lucattini: Rete, tecnologia, rinnovabili, comunità energetiche: questi sono i punti di riferimento con cui descrivere il ruolo della blockchain nel settore dell'energia. Un esempio molto interessante è il progetto della microgrid di Brooklyn: si tratta di una microgrid connessa a una pluralità di utenze gestite attraverso un unico punto di connessione con la rete elettrica di distribuzione. Semplificando, si può dire che è stata installata una rete dedicata tra vicini, sia quelli dotati di pannelli fotovoltaici sia quelli non, in cui i primi, autoproduttori, sono stati messi in grado di cedere l'eccedenza di energia agli altri. La differenza rispetto alle forniture tradizionali di energia, dove il privato compra da un operatore di grandi dimensioni, è proprio il rapporto alla pari con gli altri nodi della rete. La sicurezza della transazione e la garanzia che la piattaforma su cui si basa la microgrid non possa essere manomessa derivano proprio dalla blockchain, che ha caratteristiche di immutabilità. La capacità della blockchain di consentire transazioni energetiche peer-to-peer (cioè tra pari) potrebbe mutare in modo significativo il mondo delle energie rinnovabili. L'uso crescente di piccole installazioni ad energia rinnovabile non programmabile può creare tensione su reti elettriche progettate invece per un sistema centralizzato, basato su grandi centrali elettriche. Consentendo il commercio peer-to-peer e incentivando il consumo locale al momento della produzione, la blockchain serve anche a stabilizzare la rete favorendo la decentralizzazione. ARERA sta attuando quanto previsto dalla legge per favorire la condivisione di energia dentro i condomini, in particolare, e tra comunità di utenti. La blockchain è la base per tutti questi progetti di autoconsumo, più o meno estesi, dal condominio alla smart city.

[1] Il Professor Lucattini, in proposito, aggiunge: la certezza del diritto è considerata la norma di chiusura dell'ordinamento europeo. Oltreoceano, negli Stati Uniti, la certezza del diritto si manifesta in un rigoroso divieto di retroattività, divieto che conferisce proprio una concreta forma alla moralità del diritto amministrativo. Si veda: Adrian Vermeule e Cass R. Sunstein, *The morality of administrative law*, pubblicato nel 2018 sulla «Harvard Law Review». Si potrebbero citare in tal senso anche alcuni ordini esecutivi del Presidente degli Stati Uniti che chiedono prevedibilità e certezza alla regolazione delle agenzie indipendenti.

[2] Joe Stern, *Dalla liberalizzazione all'interventismo pubblico: la gestione dei cambiamenti climatici e il ruolo degli operatori di sistema*, in *Riforme elettriche tra efficienza ed equità* a cura di Alberto Clô, Stefano Clô e Federico Boffa, pp. 219-36, il Mulino, Bologna 2015.

[3] Giuseppe Morbidelli nell'introduzione a *Vent'anni di regolazione accentrata di servizi pubblici locali* a cura di Fabio Merusi e Sandra Antoniazzi, Quaderni CESIFIN 66, p. 3, G. Giappichelli Editore, Torino 2017.

[4] "Il meccanismo dei certificati bianchi, entrato in vigore nel 2005, è il principale strumento di promozione dell'efficienza energetica in Italia. I certificati bianchi sono titoli negoziabili che certificano il conseguimento di risparmi negli usi finali di energia attraverso interventi e progetti di incremento dell'efficienza energetica. Un certificato equivale al risparmio di una Tonnellata Equivalente di Petrolio (TEP)." Dal sito del Gestore dei Servizi Energetici (GSE).

[5] Giovanni Legnini e Daniele Piccione, *I poteri pubblici nell'età del disincanto*. L'unità perduta tra

legislazione, regolazione e giurisdizione, prefazione di Natalino Irti, Luiss University Press, Roma 2019. Recensito da Enrico Verdolini su «pandorarivista.it»

[6] Marcello Clarich, Alle radici del paradigma regolatorio dei mercati, «Rivista della regolazione dei mercati», Fascicolo 2/2020, 31 dicembre 2020.

[7] Pippo Ranci, L'avvio dell'Autorità: una valutazione in retrospettiva, in Vent'anni di regolazione accentrata di servizi pubblici locali a cura di Fabio Merusi e Sandra Antoniazzi, Quaderni CESIFIN 66, pp. 15-56, G. Giappichelli Editore, Torino 2017. Eugenio Bruti Liberati, Le autorità amministrative indipendenti. Virtù e vizi di un modello istituzionale, Analisi Giuridica dell'Economia 1/2020, pp. 51-74, giugno 2020.

[8] Per "concorrenza per il mercato" si intende la concorrenza per poter accedere al mercato, ad esempio tramite concessioni e gare.

[9] I tre requisiti richiesti per consentire l'affidamento del servizio ad una società in house sono: 1) controllo analogo: l'amministrazione pubblica aggiudicatrice esercita sulla società un controllo analogo a quello da essa esercitato sui propri servizi; 2) oltre l'80% delle attività della società in house deve essere effettuata nello svolgimento dei compiti ad essa affidati dall'ente controllante; 3) partecipazione totalitaria: nella società in house non vi è alcuna partecipazione diretta di capitali privati, ad eccezione di forme di partecipazione di capitali privati che non comportano controllo o potere di veto.

[10] Simone Lucattini, Rivalità e coordinamento nel governo dei servizi pubblici, in Vent'anni di regolazione accentrata di servizi pubblici locali a cura di Fabio Merusi e Sandra Antoniazzi, Quaderni CESIFIN 66, pp. 80-1, G. Giappichelli Editore, Torino 2017.

[11] Legambiente, Comunità rinnovabili 2021, maggio 2021.

[12] Stefano Venier e Francesco Galasso, Dal monopolio integrato al mercato liberalizzato: il punto di vista del gestore, in Vent'anni di regolazione accentrata di servizi pubblici locali a cura di Fabio Merusi e Sandra Antoniazzi, Quaderni CESIFIN 66, pp. 203-24, G. Giappichelli Editore, Torino 2017.

[13] Alberto Clò, Energia e clima. L'altra faccia della medaglia, il Mulino, Bologna 2017. Recensito da Giuseppe Palazzo su «pandorarivista.it»