

DETERMINAZIONE DSAI/21/2025/EEL

**AVVIO DI DUE PROCEDIMENTI SANZIONATORI NEI CONFRONTI DI ALTRETTANTI
ESERCENTI IL SERVIZIO A TUTELE GRADUALI (STG) PER VIOLAZIONI IN MATERIA DI
ACCESSO AL STG DEI CLIENTI DOMESTICI VULNERABILI**

**IL DIRETTORE DELLA DIREZIONE SANZIONI E IMPEGNI
DELL'AUTORITÀ DI REGOLAZIONE
PER ENERGIA RETI E AMBIENTE**

Il giorno 3 novembre 2025

VISTI:

- la direttiva (UE) 2019/944 del Parlamento europeo e del Consiglio del 5 giugno 2019 relativa a norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica e che modifica la direttiva 2012/27/UE;
- la legge 24 novembre 1981, n. 689;
- la legge 5 febbraio 1992, n. 104 (di seguito: legge 104/92);
- l'articolo 2, comma 20, lettera c), della legge 14 novembre 1995, n. 481 e s.m.i. (di seguito: legge 481/95);
- il decreto legislativo 16 marzo 1999, n. 79;
- il decreto legislativo 19 marzo 2001, n. 68;
- l'articolo 11 *bis* del decreto-legge 14 marzo 2005, n. 35 e s.m.i., introdotto dalla legge 14 maggio 2005, n. 80;
- il decreto-legge 18 giugno 2007, n. 73, convertito con legge 3 agosto 2007, n. 125 (di seguito: decreto-legge 73/07);
- il decreto legislativo 1° giugno 2011, n. 93 e s.m.i.;
- la legge 4 agosto 2017 n. 124 e s.m.i. (di seguito: legge 124/2017);
- il decreto-legge 6 novembre 2021, n. 152, convertito con legge 29 dicembre 2021, n. 233 (di seguito: decreto-legge 152/21);
- il decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 210 e s.m.i. (di seguito: decreto legislativo 210/21);
- la legge 16 dicembre 2024, n. 193 (di seguito: legge 193/24);
- il decreto del Presidente della Repubblica 9 maggio 2001, n. 244;
- gli Allegati A e B alla deliberazione dell'Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente (di seguito: l'Autorità) 12 maggio 2023, 201/2023/A (di seguito: deliberazione 201/2023/A);

- la deliberazione dell'Autorità 12 maggio 2023, 202/2023/A;
- la deliberazione dell'Autorità 13 giugno 2023, 266/2023/A;
- la deliberazione dell'Autorità 3 agosto 2023, 362/2023/R/eel e i suoi allegati, in particolare l'Allegato A recante il "Testo integrato delle disposizioni dell'Autorità di regolazione di energia reti e ambiente per l'erogazione dei servizi di vendita dell'energia elettrica di ultima istanza" (TIV) (di seguito: deliberazione 362/2023/R/eel);
- la deliberazione dell'Autorità 3 agosto 2023, n. 383/2023/R/eel;
- l'Allegato A alla deliberazione dell'Autorità 19 dicembre 2023, 598/2023/E/com recante "Modifiche al regolamento per la disciplina dei procedimenti sanzionatori e delle modalità procedurali per la valutazione degli impegni" (di seguito: deliberazione 598/2023/E/com);
- la deliberazione dell'Autorità 19 dicembre 2023, 600/2023/R/eel (di seguito: deliberazione 600/2023/R/eel);
- la deliberazione dell'Autorità 21 gennaio 2025, 10/2025/R/eel (di seguito: deliberazione 10/2025/R/eel);
- la deliberazione dell'Autorità 18 febbraio 2025, 48/2025/R/eel (di seguito: deliberazione 48/2025/R/eel);
- la deliberazione dell'Autorità 18 marzo 2025, 95/2025/E/eel (di seguito: deliberazione 95/2025/E/eel);
- la deliberazione dell'Autorità 19 giugno 2025 267/2025/R/eel (di seguito: deliberazione 267/2025/R/eel);
- le sentenze del Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia (di seguito: TAR Lombardia), Sez. I, 26 maggio 2025, n. 1853/2025, n. 1855/2025 e n. 1856/2025 (di seguito: sentenze 1853/2025, 1855/2025 e 1856/2025).

CONSIDERATO CHE:

- con decreto-legge 73/07 il legislatore ha istituito nel settore elettrico il servizio di maggior tutela rivolto originariamente ai clienti domestici e alle piccole imprese (connesse in bassa tensione con meno di 50 dipendenti e un fatturato annuo non superiore a 10 milioni di euro) senza un fornitore nel mercato libero, prevedendo che l'erogazione del servizio sia svolta dall'impresa distributrice territorialmente competente, anche mediante un'apposita società di vendita (di seguito: esercenti la maggior tutela) e ha attribuito il compito di definirne le condizioni di erogazione all'Autorità (articolo 1, commi 2 e 3), che vi ha provveduto con il TIV; tale servizio è stato poi confermato dal decreto legislativo 93/11 (articolo 35, comma 2);
- successivamente, con legge 124/17 il legislatore ha disposto un percorso di rimozione graduale della tutela di prezzo offerta dal predetto servizio, per gruppi distinti di clienti finali a partire, in ordine cronologico, dalle piccole imprese, a cui hanno fatto seguito le microimprese e da ultimo i clienti domestici *non* vulnerabili per i quali detto servizio è cessato il 1° luglio 2024;

- la predetta legge ha inoltre istituito, in luogo del servizio di maggior tutela e con decorrenza dalle date della sua cessazione, un “*servizio a tutele gradualì per i clienti finali senza fornitore di energia elettrica*” (di seguito anche STG), attribuendo all’Autorità il compito di regolarlo e di adottare, in particolare, disposizioni per assicurarne l’erogazione senza soluzione di continuità (articolo 1 comma 60 della legge 124/17);
- successivamente il decreto legislativo 210/21 ha stabilito che, “*a decorrere dalla data della cessazione del servizio di maggior tutela*”, i clienti domestici classificabili come *vulnerabili* hanno diritto a essere riforniti di energia elettrica nell’ambito del *servizio di vulnerabilità* previsto dal medesimo decreto, secondo le condizioni definite dall’Autorità e a un prezzo che rifletta il costo dell’energia nel mercato all’ingrosso e costi efficienti per la commercializzazione determinati sulla base di criteri di mercato (articolo 11, comma 2);
- ai sensi del predetto decreto, sono *clienti vulnerabili* i clienti domestici che soddisfano almeno una delle seguenti condizioni (articolo 11, comma 1):
 - a) si trovano in condizioni economicamente svantaggiate o versano in gravi condizioni di salute, tali da richiedere l’utilizzo di apparecchiature medico-terapeutiche alimentate dall’energia elettrica, necessarie per il loro mantenimento in vita, ai sensi dell’articolo 1, comma 75, della legge 124/17;
 - b) presso i quali sono presenti persone che versano in gravi condizioni di salute, tali da richiedere l’utilizzo di apparecchiature medico-terapeutiche alimentate dall’energia elettrica, necessarie per il loro mantenimento in vita;
 - c) rientrano tra i soggetti con disabilità ai sensi dell’articolo 3 della legge 104/92;
 - d) le cui utenze sono ubicate nelle isole minori non interconnesse;
 - e) le cui utenze sono ubicate in strutture abitative di emergenza a seguito di eventi calamitosi;
 - f) di età superiore ai 75 anni;
- inoltre, ai sensi dell’articolo 16-ter, comma 3, introdotto in sede di conversione del decreto-legge 152/21, nelle more dell’introduzione, regolazione e operatività del citato servizio di vulnerabilità, i clienti *vulnerabili* continuano ad avere diritto di accedere al servizio di maggior tutela;
- con deliberazione 362/2023/R/eel l’Autorità:
 - ha stabilito i requisiti di accesso al STG e le relative condizioni di erogazione, per i clienti domestici non vulnerabili che risultino sprovvisti di un fornitore nel libero mercato;
 - ha ribadito il diritto a essere riforniti nel servizio di maggior tutela nelle more dell’attivazione del servizio di vulnerabilità, per i clienti domestici *vulnerabili*;
- successivamente, la legge 193/24 ha previsto che “*I clienti domestici vulnerabili [...] hanno la facoltà di chiedere, entro il 30 giugno 2025, l’accesso al servizio a tutele gradualì di cui alla deliberazione dell’Autorità [...] 362/2023/R/eel del 3 agosto 2023, fornito dall’operatore aggiudicatario dell’area ove è situato il punto di consegna interessato*” e ha attribuito all’Autorità il compito di stabilire, entro

trenta giorni dall'entrata in vigore della stessa legge, le relative modalità d'attuazione (articolo 24);

- la legge 193/24 ha lasciato tuttavia immutato l'assetto dei servizi di ultima istanza previsti dal legislatore, pertanto ciascun cliente vulnerabile, anche qualora abbia manifestato la volontà di passare al STG, potrà scegliere di rientrare in ogni momento nel servizio di maggior tutela a cui continua ad avere diritto o nel servizio di vulnerabilità (quando sarà operativo);
- a tali previsioni l'Autorità ha dato attuazione in via d'urgenza con la deliberazione 10/2025/R/eel con cui ha definito, tra l'altro, (i) *le misure che devono essere adottate dagli esercenti il STG* al fine di contrattualizzare i clienti domestici vulnerabili che intendano esercitare il diritto, loro riconosciuto dalla legge 193/24, di usufruire di detto servizio e (ii) *le modalità e i canali informativi* che gli esercenti il STG mettono a disposizione dei clienti vulnerabili al fine di assicurare l'effettivo esercizio del predetto diritto;
- la deliberazione 10/2025/R/eel è stata adottata senza lo svolgimento delle preventive attività di consultazione, per ragioni di urgenza correlate alle scadenze fissate dalla legge 193/24; l'Autorità, pertanto, ha assegnato un termine per la presentazione di osservazioni e memorie per assicurare il contraddittorio con i soggetti interessati nel merito delle decisioni assunte, e con la deliberazione 48/2025/R/eel ha confermato interamente la disciplina adottata d'urgenza con la predetta deliberazione 10/2025/R/eel;
- le deliberazioni 10/2025/R/eel e 48/2025/R/eel sono state impugnate di fronte al giudice amministrativo che, con le sentenze del TAR Lombardia 1853/2025, 1855/2025 e 1856/2025, le ha annullate accogliendo i motivi di ricorso nelle parti in cui hanno censurato il difetto di istruttoria e l'applicazione dell'articolo 24 della legge 193/24 secondo un'interpretazione non conforme alla Costituzione;
- l'Autorità, pur appellando le citate sentenze, ha ottemperato alle statuizioni del giudice amministrativo adottando la deliberazione 267/2025/R/eel, la quale, per quanto di interesse in questa sede, ha confermato la disciplina di cui alla deliberazione 10/2025/R/eel ed alla deliberazione 48/2025/R/eel;
- in particolare, al fine di consentire al cliente domestico vulnerabile di esercitare agevolmente il diritto di chiedere l'attivazione del STG ovvero di continuare a essere servito in tale servizio (per i clienti già riforniti nel STG che diventavano vulnerabili entro il 30 giugno 2025), l'Autorità ha stabilito che gli esercenti il STG riportassero nella *home page* del proprio sito *internet* le modalità e i canali informativi, tra cui almeno un canale telefonico, attraverso cui i clienti domestici vulnerabili potessero chiedere, fino alla scadenza del 30 giugno 2025, informazioni, nonché una delle seguenti prestazioni, accedendo così al STG: *i.* voltura; *ii.* attivazione di un nuovo punto di prelievo o di uno precedentemente disattivato; *iii.* cambio fornitore di un cliente già titolare di un punto di prelievo (*switching*); *iv.* cambio contratto per un cliente già titolare di una fornitura con il medesimo venditore che esercisce anche il STG; è stato altresì precisato che gli esercenti, nell'individuare i canali per le richieste di informazioni e di accesso al STG, cerchino di privilegiare strumenti che non richiedano forme di preventivo

accreditamento del cliente (punti 1 e 7 del deliberato della deliberazione 10/2025/R/eel);

- la trasparenza e la completezza delle informazioni rese dagli esercenti il STG ai clienti finali vulnerabili era particolarmente cruciale per garantire l'effettività del diritto di tale particolare categoria di cliente domestico di scegliere entro lo stringente termine del 30 giugno 2025 il regime della propria fornitura.

CONSIDERATO, ALTRESÌ, CHE:

- l'Autorità ha intrapreso una specifica attività di vigilanza per verificare che gli esercenti il STG, attraverso i canali di cui al punto 7 della deliberazione 10/2025/R/eel, e specialmente attraverso il proprio canale telefonico, assicurino al cliente domestico vulnerabile un'informazione comprensibile, corretta e completa per consentirgli di esercitare agevolmente e in modo consapevole il diritto, riconosciutogli in via temporanea e in deroga alla regolazione, di chiedere l'attivazione del STG o di continuare ad essere servito in tale servizio (per i clienti già riforniti nel STG che diventano vulnerabili entro il 30 giugno 2025);
- in particolare, con la deliberazione 95/2025/E/eel l'Autorità ha approvato un programma di controlli telefonici in incognito, mediante chiamate ai recapiti telefonici resi disponibili sul sito *internet* dagli esercenti il STG, che sono stati effettuati dal Nucleo Speciale Beni e Servizi della Guardia di Finanza tra il 26 marzo e il 1° aprile 2025;
- dalla documentazione trasmessa dal predetto Nucleo Speciale (acquisita con prot. Autorità 33595 del 15 maggio 2025) è emerso che due esercenti il STG *non* hanno rispettato gli obblighi informativi prescritti dalla deliberazione 10/2025/R/eel come confermata da ultimo con la deliberazione 267/2025/R/eel;
- segnatamente, in violazione del punto 1 della deliberazione 10/2025/R/eel come confermata da ultimo con la deliberazione 267/2025/R/eel:
 - E.ON Energia S.p.a. tramite il suo servizio clienti ha reso informazioni errate in merito alla possibilità di un cliente vulnerabile di optare per il sistema di tutele gradualì nel corso della chiamata del 31 marzo 2025 (id. 20250331_EON_800999777_CONTR_1_CH_2);
 - Enel Energia S.p.a. tramite il suo servizio clienti ha reso informazioni errate in merito alla possibilità di clienti vulnerabili di optare per il sistema di tutele gradualì nel corso delle chiamate del 28 marzo 2025 (id. 20250328_ENEL_800900860_CONTR.2_CH_1) e del 31 marzo 2025 (id. 20250331_ENEL_800900860_CONTR_1_CH_2).

RITENUTO CHE:

- gli elementi acquisiti costituiscono presupposto per l'avvio nei confronti di E.ON Energia S.p.a. e di Enel Energia S.p.a. di due procedimenti sanzionatori ai sensi dell'art. 2, comma 20, lettera c) della legge 481/95.

DETERMINA

1. di avviare due procedimenti nei confronti di E.ON Energia S.p.a. e di Enel Energia S.p.a. per l'accertamento, nei termini di cui in motivazione, della violazione di disposizioni in materia di accesso dei clienti domestici vulnerabili al sistema di tutele graduali e per l'adozione dei relativi provvedimenti sanzionatori, ai sensi dell'art. 2, comma 20, lett. c), della legge 481/95;
2. di designare, ai sensi dell'articolo 5 dell'Allegato A alla deliberazione 598/2023/E/com e degli articoli 13, comma 3, lettera b) e 16, comma 2, lettera b) dell'Allegato A alla deliberazione 201/2023/A, quale responsabile dei procedimenti l'avv. Veronica Olmari, nella sua qualità di Responsabile dell'Unità Violazioni della Regolazione nei Mercati Energetici della Direzione Sanzioni e Impegni;
3. di comunicare che, ai sensi dell'articolo 3, comma 2, dell'Allegato A alla deliberazione 598/2023/E/com, il termine di durata delle istruttorie è di 140 (centoquaranta) giorni, decorrenti dalla comunicazione del presente provvedimento;
4. di comunicare che, ai sensi dell'articolo 3, comma 1, dell'Allegato A alla deliberazione 598/2023/E/com, il termine per l'adozione dei provvedimenti finali è di 250 (duecentocinquanta) giorni, decorrenti dalla comunicazione del presente provvedimento;
5. di avvisare che le comunicazioni, di cui all'articolo 9 dell'Allegato A alla deliberazione 598/2023/E/com, possono essere inviate tramite posta elettronica certificata (PEC) all'indirizzo protocollo@pec.arera.it all'attenzione del Responsabile del procedimento e di invitare, altresì, i partecipanti ai presenti procedimenti a comunicare, nel primo atto utile, l'eventuale casella di PEC o altro indirizzo (nel solo caso di assenza di indirizzo PEC) presso cui ricevere le comunicazioni relative ai procedimenti sanzionatori avviati col presente provvedimento;
6. di avvisare che i soggetti che hanno titolo per partecipare al procedimento, ai sensi dell'articolo 6 dell'Allegato A della deliberazione 598/2023/E/com, possono presentare al Responsabile del procedimento richiesta di accesso agli atti del procedimento, secondo le modalità di cui al precedente punto 5;
7. di comunicare il presente provvedimento a E.ON Energia S.p.a. (P.IVA 03429130234) e a Enel Energia S.p.a. (P.IVA 06655971007), mediante PEC agli indirizzi eonenergia@legalmail.it e enelenergia@pec.enel.it e di pubblicarlo sul sito *internet* dell'Autorità www.arera.it.

Milano, 3 novembre 2025

Il Direttore
avv. Michele Passaro