

DELIBERAZIONE 19 GIUGNO 2025

267/2025/R/EEL

NUOVA CONFERMA DELLA DISCIPLINA RELATIVA ALL'ACCESSO DEI CLIENTI VULNERABILI AL SERVIZIO A TUTELE GRADUALI PER I CLIENTI DOMESTICI NON VULNERABILI, DI CUI ALLA DELIBERAZIONE DELL'AUTORITÀ 10/2025/R/EEL, E PRECISAZIONI IN MERITO ALLA DELIBERAZIONE DELL'AUTORITÀ 48/2025/R/EEL IN OTTEMPERANZA ALLE SENTENZE DEL TAR LOMBARDIA 26 MAGGIO 2025, NN. 1853, 1855, 1856

L'AUTORITÀ DI REGOLAZIONE PER ENERGIA RETI E AMBIENTE

Nella 1344^a *bis* riunione del 19 giugno 2025

VISTI:

- la legge 14 novembre 1995, n. 481 (di seguito: legge 481/95);
- il decreto legislativo 16 marzo 1999, n. 79;
- 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 (di seguito: decreto legislativo 93/11);
- la legge 4 agosto 2017, n. 124 (di seguito: legge 124/17), in particolare il suo articolo 1, comma 60;
- il decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 210 (di seguito: decreto legislativo 210/21);
- il decreto-legge 18 novembre 2022, n. 176, convertito con legge 13 gennaio 2023, n. 6 (di seguito: decreto-legge 176/22);
- il decreto-legge 9 dicembre 2023, n. 181, convertito con legge 2 febbraio 2024, n. 11 (di seguito: decreto-legge 181/23);
- la legge 16 dicembre 2024, n. 193 (di seguito: legge 193/24);
- il decreto-legge 28 febbraio 2025, n. 19, convertito con modificazioni con legge 24 aprile 2024, n. 60 (di seguito: decreto-legge 19/25);
- il vigente Testo integrato delle disposizioni dell'Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente (di seguito: l'Autorità) relative all'erogazione dei servizi di vendita dell'energia elettrica di ultima istanza (di seguito: TIV);
- la deliberazione dell'Autorità 3 agosto 2023, 362/2023/R/eel (di seguito: deliberazione 362/2023/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);

- le sentenze del Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia (di seguito: TAR Lombardia), Sez. I, 26 maggio 2025, n. 1853, 1855, 1856 (di seguito: sentenze 1853/2025, 1855/2025, 1856/2025).

CONSIDERATO CHE:

- la legge 481/95 intesta all'Autorità funzioni di regolazione e controllo in merito all'erogazione dei servizi in cui si articolano le filiere dei settori dell'energia, ivi compresa la vendita al dettaglio, al fine di promuovere la concorrenza, l'efficienza dei servizi medesimi e la tutela dei consumatori;
- il decreto-legge 73/07 ha istituito il servizio di maggior tutela dell'energia elettrica, consistente in un servizio di vendita erogato originariamente nei confronti di clienti domestici e di piccole imprese (connesse in bassa tensione con meno di 50 dipendenti e un fatturato annuo non superiore a 10 milioni di euro) che restino privi d'un fornitore; il servizio – successivamente confermato dall'articolo 35, comma 2, del decreto legislativo 93/11 – è erogato dall'impresa distributrice territorialmente competente, anche mediante apposita società di vendita (di seguito: esercenti la maggior tutela), ed è regolato dall'Autorità anche sotto il profilo delle condizioni economico *“in base ai costi effettivi del servizio”* (cfr. articolo 1, comma 3, del decreto-legge 73/07);
- col TIV, l'Autorità ha regolato le condizioni di erogazione, anche economiche, del servizio di maggior tutela;
- la legge 124/17 (come modificata dal decreto-legge 176/22) ha disposto un percorso di rimozione graduale della tutela di prezzo offerta dal servizio di maggior tutela, per gruppi distinti di clienti finali a partire, in ordine cronologico, dalle piccole imprese, a cui hanno fatto seguito le microimprese – per le quali il servizio di maggior tutela è cessato rispettivamente da gennaio 2021 e da aprile 2023, per addivenire, da ultimo, ai clienti domestici non vulnerabili, per i quali detto servizio è cessato l'1 luglio 2024;
- la predetta legge ha inoltre istituito, in luogo del servizio di maggior tutela, un *“servizio a tutele graduali per i clienti finali senza fornitore di energia elettrica”*, attribuendo all'Autorità il compito di regolarlo e di adottare, in particolare, disposizioni per assicurarne l'erogazione (senza soluzione di continuità) con decorrenza dalle date di rimozione del servizio di maggior tutela;
- il decreto legislativo 210/21, come da ultimo novellato dal decreto-legge 19/25, all'articolo 11, comma 2, ha previsto che, *“a decorrere dalla data della cessazione del servizio di maggior tutela”*: (i) i clienti domestici classificabili come vulnerabili ai sensi dell'articolo 11, comma 1, abbiano diritto a essere forniti di energia elettrica nell'ambito del (nuovo) servizio di vulnerabilità, secondo le condizioni, anche economiche, definite dall'Autorità 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 mercati, e che (ii) la società Acquirente Unico S.p.A. svolga, secondo modalità stabilite dall'Autorità e basate su criteri di mercato, la funzione di approvvigionamento centralizzato dell'energia elettrica all'ingrosso per la successiva cessione agli esercenti il servizio di vulnerabilità;

- inoltre, ai sensi dell'articolo 16-ter, comma 3, del decreto legislativo 210/21, nelle more dell'introduzione, regolazione e operatività, del predetto servizio di vulnerabilità, i clienti vulnerabili continuano ad avere diritto ad accedere al servizio di maggior tutela;
- in attuazione delle disposizioni di cui sopra, per quel che qui rileva, l'Autorità, con la deliberazione 362/2023/R/eel, ha definito: (i) i requisiti di accesso al servizio a tutele gradualità per i clienti domestici non vulnerabili e le condizioni di erogazione (di seguito: STG per i clienti domestici non vulnerabili o STG); e (ii) le modalità di assegnazione del servizio stesso.

CONSIDERATO, INOLTRE, CHE:

- l'articolo 24 della successiva 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 gradualità di cui alla deliberazione dell'Autorità [...] 362/2023/R/eel del 3 agosto 2023, fornito dall'operatore aggiudicatario nell'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, relative modalità d'attuazione, *“ivi include quelle concernente l'attestazione circa la sussistenza dei requisiti di vulnerabilità di cui al medesimo articolo 11, comma 1, del decreto legislativo n. 210 del 2021”*;
- a tali previsioni l'Autorità ha dato attuazione in via d'urgenza con la deliberazione 10/2025/R/eel con cui ha definito (i) le misure che devono essere adottate dagli esercenti il STG per i clienti domestici non vulnerabili al fine di contrattualizzare i clienti vulnerabili che intendano esercitare il diritto loro riconosciuto dalla legge 193/24 di usufruire di detto servizio; nonché (ii) le modalità e i canali informativi di cui i medesimi clienti possono servirsi al fine di assicurare l'effettivo esercizio della predetto diritto;
- la richiamata deliberazione 10/2025/R/eel è stata adottata senza lo svolgimento delle preventive attività di consultazione, in quanto incompatibili con le scadenze stringenti fissate dall'articolo 24 della legge 193/24; conseguentemente, l'Autorità, al fine di assicurare la partecipazione dei soggetti interessati e il contraddittorio, ha assegnato un termine per la presentazione di osservazioni e memorie, al fine di poter valutare se eventualmente modificare o confermare la regolazione così adottata;
- in seguito alle osservazioni e memorie pervenute, l'Autorità, con la deliberazione 48/2025/R/eel, per le ragioni ivi esposte, ha deciso di confermare interamente la disciplina adottata d'urgenza con la deliberazione 10/2025/R/eel;
- le deliberazioni 10/2025/R/eel e 48/2025/R/eel sono state impugnate di fronte al giudice amministrativo da alcuni operatori risultati affidatari del STG; il TAR Lombardia, con le sentenze 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 conforme alla Costituzione;

- in particolare, il TAR Lombardia ha, in primo luogo, fornito una interpretazione costituzionalmente orientata del citato articolo 24, statuendo quanto segue:
 - (a) innanzi tutto, il giudice ha chiarito che si tratta d'una *“misura di politica sociale, a tutela dei clienti vulnerabili, ai quali in sostanza deve essere riconosciuta la possibilità di accedere ai prezzi più convenienti applicati dal STG, ma senza che ciò possa tradursi in maggiori oneri a carico del gestore del STG, i quali potrebbero rifiutarsi di contrarre ovi i costi da sopportare fossero eccessivi, dovendo essi operare secondo criteri di economicità”*;
 - (b) in coerenza con tale assunto, il giudice ha precisato poi l'estensione delle competenze attuative dell'Autorità alla quale l'articolo 24 della legge 193/24 ha demandato *“– nello svolgimento delle proprie funzioni previste dall'art. 1, comma 1, della Legge n. 481 del 1995 – il compito di stabilire le modalità di esercizio della facoltà di chiedere l'accesso al STG da parte dei clienti vulnerabili, fissando i criteri, le procedure, i costi, etc., compresi gli eventuali meccanismi di compensazione – insiti nella regolazione tariffaria, ove necessarie per assicurare le “condizioni di economicità e di redditività” del servizio che l'Autorità deve garantire ai sensi della citata Legge 481/95”*;
 - (c) a tale ultimo riguardo, quindi, prosegue il TAR Lombardia, sebbene la legge non abbia previsto espressamente meccanismi di compensazione, *“è altrettanto vero che la legge non pone a carico del gestore del STG gli oneri economici derivanti dall'estensione ai clienti vulnerabili [...] dei prezzi più vantaggiosi offerti in asta”*, concludendo che *“[s]petta invece all'Autorità garantire l'equilibrio economico-finanziario del gestore, anche mediante meccanismi di compensazione, per assicurare la continuità del servizio [...] non potendo il gestore operare in perdita”*;
- conseguentemente, il TAR Lombardia ha censurato il difetto di istruttoria e di motivazione dell'Autorità, la quale:
 - (d) *“non solo non ha stimato il potenziale numero di clienti vulnerabili che avrebbe esercitato la facoltà di chiedere l'accesso, ma non ha nemmeno valutato l'impatto che l'art. 24 della Legge 193/2024 – attuato secondo le contestate modalità definite dall'Autorità, senza prevedere meccanismi di compensazione – avrebbe avuto sull'equilibrio economico-finanziario degli esercenti il STG a fronte del prevedibile aumento dei costi operativi e dei costi efficienti, componenti essenziali della tariffa”*;
 - (e) inoltre, secondo il giudice, vi sarebbe una carenza motivazionale nella parte in cui l'Autorità *“non ha esposto in modo esaustivo le ragioni dell'omessa valutazione dell'impatto economico-finanziario derivante dall'applicazione della norma e le ragioni per le quali ha ritenuto sussistente l'obbligo di contrarre a carico dei gestori del STG a fronte del paventato disequilibrio economico derivante dall'applicazione dell'art. 24 secondo modalità confliggenti con il principio di economicità”*;
- inoltre, il TAR Lombardia, in altro passaggio delle suddette sentenze, in cui fornisce la sua interpretazione costituzionalmente orientata dell'articolo 24 della legge 193/24, si sofferma a chiarire che:
 - (f) *“[l]a norma non comprime la libertà di iniziativa economica perché la sua formulazione non consente di ricavare un obbligo legale di contrarre o un limite alla libertà di contrarre”*; tale conclusione è ricavata dal giudice da una lettura della

disposizione nella parte in cui parla di *“facoltà di chiedere l’accesso”* al STG da parte dei clienti vulnerabili che identificherebbe *“una situazione giuridica soggettiva diversa dal diritto a essere riforniti dal gestore del STG”*.

CONSIDERATO, INFINE, CHE:

- prima di procedere, è bene da subito evidenziare che le considerazioni del giudice richiamate, da ultimo, alla precedente lettera (f), sulla mancata previsione da parte dell’articolo 24 della legge 193/24 d’un obbligo a contrarre per l’esercente il STG, appaiono erronee, e su queste l’Autorità si riserva di proporre appello; non si comprende, infatti, quale debba essere la posizione soggettiva dell’esercente il STG correlata alla facoltà riconosciuta al cliente vulnerabile di essere servito da quest’ultimo in detto servizio, se non proprio una posizione giuridica di obbligo di erogare il STG – ciò che logicamente implica un obbligo legale a contrarre; del resto, la caratteristica di tutti i servizi di c.d. ultima istanza nel settore elettrico è la previsione d’un obbligo legale per l’esercente di fornire il servizio ai clienti che soddisfano i requisiti per accedervi (cosa che precisamente ha fatto la legge 129/24 con riferimento al STG, estendendo l’ammissione a esso anche ai clienti finali vulnerabili che lo richiedano entro il termine del 30 giugno 2025);
- in realtà, è proprio la presenza del suddetto obbligo legale a contrarre in capo agli esercenti il STG, anche nei confronti dei clienti vulnerabili, in combinazione col fatto che detto obbligo sia sopravvenuto rispetto allo svolgimento delle gare di affidamento del medesimo STG, che – in coerenza con le statuizioni richiamate alle precedenti lettere (a), (b) e (c) – impone all’Autorità di valutare se l’equilibrio economico-finanziario degli esercenti il servizio sia messo a rischio dalla sopravvenienza di eventuali ulteriori oneri derivanti dall’estensione della clientela che detti esercenti potrebbero trovarsi a servire in conseguenza dell’articolo 24 della legge 193/24;
- a quest’ultimo riguardo, è bene precisare che tale tema (dei possibili ulteriori oneri connessi all’ampliamento della platea dei clienti aventi diritto al STG) era stato posto all’attenzione dell’Autorità nell’ambito delle osservazioni formulate alla disciplina urgente adottata con la deliberazione 10/2025/R/eel; nel considerare e valutare tali osservazioni, peraltro, con la deliberazione 48/2025/R/eel, l’Autorità non intendeva affatto negare la possibilità di riconoscere apposite compensazioni agli esercenti il STG qualora risultino necessarie;
- con la deliberazione 48/2025/R/eel, in particolare, l’Autorità – sebbene con una formulazione forse eccessivamente sintetica e potenzialmente fuorviante – intendeva limitarsi a dare evidenza del fatto che le osservazioni pervenute, che paventavano un notevole impatto economico derivante dall’ampliamento del perimetro dei clienti da servire e che richiedevano apposite misure compensative, risultavano generiche e non supportate da alcuna evidenza che, in quel momento, non era neanche nella disponibilità degli esercenti, atteso che, il periodo di tempo a disposizione dei clienti domestici vulnerabili per richiedere l’accesso al STG non si era ancora concluso; al contrario, sulla base delle informazioni storiche in merito al tasso di rientro in

maggior tutela da parte dei clienti aventi diritto, era verosimile ipotizzare che il numero di clienti che avrebbero esercitato il diritto di accedere al servizio in parola sarebbe stato contenuto e tale da non arrecare alcun disequilibrio ai relativi esercenti (assunzione questa che sembra attualmente confermata dai dati preliminari a disposizione dell'Autorità che mostrano come il numero di clienti domestici vulnerabili che ad oggi risultano aver fatto richiesta di accesso al STG sono meno dello 0,5% del totale dei clienti ivi serviti); tale numero è certamente compreso nella banda di incertezza che gli esercenti hanno dovuto considerare nella formulazione del prezzo offerto in sede d'asta;

- conseguentemente, l'Autorità aveva ritenuto che non vi fossero i presupposti per l'adozione d'un intervento che definisse in termini generali un meccanismo compensativo per tali *"presunti maggiori costi a carico degli esercenti [...] al momento solo potenziali ed eventuali"*;
- tuttavia, una tale decisione non esclude, ma anzi conferma, il fatto che l'Autorità potrà valutare l'esigenza di eventuali misure di compensazione, al fine di assicurare il ripristino, per i singoli esercenti il STG, delle condizioni economiche e finanziarie attese prima dell'intervento normativo in oggetto, qualora presenti e documentabili; tali interventi compensativi da parte dell'Autorità, peraltro, potranno essere adottati, evidentemente, in esito ad appositi procedimenti e valutazioni, comunque sulla base di criteri di efficienza economica e sulla base delle informazioni e dei dati attendibili che dovranno essere resi disponibili dagli esercenti il STG interessati e che ne ravviseranno la necessità;
- una tale modalità di procedere, che consiste in un approccio di intervento da compiere (*ex post*) in seguito all'effettivo inverarsi di detti ulteriori ed eventuali costi per gli esercenti il STG, piuttosto che intervenire subito definendo (*ex ante*) un meccanismo compensativo applicabile per tali futuri casi, si giustifica alla luce del principio di economicità e buon andamento dell'azione amministrativa laddove, come detto, da un lato, le allegazioni formulate in sede di consultazione risultavano alquanto generiche e non supportate da elementi solidi, nonché, dall'altro lato, l'intervento compensativo che l'Autorità potrebbe dover adottare ha natura solo *una tantum* e, in quanto tale, verificabile solo in concreto.

RITENUTO CHE:

- i chiarimenti sviluppati nel precedente gruppo di considerati siano idonei a completare le carenze motivazionali che il TAR Lombardia ha rilevato nella deliberazione 48/2025/R/eel nei termini richiamati alle precedenti lettere (d) ed (e);
- inoltre, nella misura in cui detti chiarimenti esplicitano e precisano che, con tale ultima deliberazione, l'Autorità non intendeva negare, ma anzi riconosce il diritto dell'esercente il STG di ottenere un'adequata compensazione (nei termini sopra meglio precisati) qualora gli eventuali ulteriori oneri che dovessero derivare dall'erogazione del servizio nei confronti della nuova clientela individuata dall'articolo 24 della legge 193/24 siano tali da causare un disequilibrio economico finanziario per gli esercenti, la disciplina adottata con la deliberazione 10/2025/R/eel

risulti pienamente coerente con l'interpretazione costituzionalmente orientata fornita dal TAR Lombardia nei termini richiamati alle precedenti lettere (a), (b), (c);

- a fronte di quanto sopra, pertanto, sia possibile e necessario confermare tale disciplina – fatte ovviamente salve le riserve espresse con la statuizione delle sentenze 1853/2025, 1855/2025 e 1856/2025 richiamata alla precedente lettera (f), rispetto alle quali la presente deliberazione non costituisce acquiescenza.

DELIBERA

1. di confermare, in ottemperanza alle sentenze 1853/2025, 1855/2025, 1856/2025, la disciplina adottata con la deliberazione 10/2025/R/eel, per le ragioni di cui in motivazione e alla luce delle precisazioni ivi svolte, che integrano e sostituiscono quelle fornite sul punto con la deliberazione 48/2025/R/eel, la quale deve pertanto pure ritenersi confermata per i restanti profili;
2. di pubblicare il presente provvedimento sul sito internet dell'Autorità www.arera.it.

19 giugno 2025

IL PRESIDENTE
Stefano Besseghini