

Data di pubblicazione: 30 giugno 2025

GIANLUCA DE DONNO\*

*Età, vulnerabilità e povertà energetica. Diritto all'accesso al mercato energetico e profili problematici della tutela dei soggetti vulnerabili*

*(Age, vulnerability and fuel poverty. Right to access the energy market and issues concerning the protection of vulnerable customers)*

**ABSTRACT:** Il saggio intende affrontare il tema dell'*energy ageism*, verificando come la disciplina nazionale ed europea ne declinino il concetto normativamente e quali siano i collegamenti instaurati con le diverse nozioni di vulnerabilità e povertà energetica. L'analisi dei meccanismi di tutela previsti per i clienti vulnerabili, tra i quali sono ricompresi anche quelli in età anagrafica avanzata, offre inoltre lo spunto per una valutazione critica dei processi di liberalizzazione del mercato dell'energia.

The paper addresses the issue of energy ageism, verifying how the national and European regulations decline the concept and what are its relations with the notions of vulnerability and energy poverty. The analysis of the protection mechanisms provided for vulnerable customers, which include those of advanced age, provides a starting point for a critical assessment of the energy market liberalization processes.

**PAROLE CHIAVE:** mercato dell'energia; *energy ageism*; servizio di vulnerabilità; povertà energetica

**KEYWORDS:** energy market; *energy ageism*; vulnerability services; fuel poverty

**SOMMARIO:** 1. Processi di transizione nel mercato dell'energia, *fuel poverty* e fattori di rischio relativi all'*ageing society*. - 2. Il quadro normativo nazionale e la valenza normativa del concetto di "cliente vulnerabile". - 3. Il passaggio al libero mercato dell'energia e i sistemi transitori di gestione del mercato elettrico: tutele graduali, maggior tutela e differenze funzionali. Il futuro servizio di vulnerabilità di cui all'art. 11, comma 2, d.lgs. 8 novembre 2021, n. 210. - 4. Osservazioni conclusive. L'*energy ageism* nella prospettiva generale di un approccio diversificato alla proiezione degli utenti sul mercato dell'energia.

## 1. Processi di transizione nel mercato dell'energia, *fuel poverty* e fattori di rischio relativi all'*ageing society*

I processi di transizione energetica ed ecologica<sup>1</sup>, con i relativi costi, sono oggetto di scrutinio sempre maggiore da parte dell'opinione pubblica, preoccupata dell'effettiva incidenza che questi possono avere, in concreto, su diritti economico-sociali essenziali, quali il diritto al lavoro o il diritto alla disponibilità di strumenti energetici a costi contenuti. Il difficile frangente geopolitico, d'altra parte, non facilita, avendo inciso significativamente sui prezzi dell'energia, soprattutto a causa dell'aumento del prezzo del gas, il quale continua a rappresentare, specie nel nostro paese, un elemento essenziale nella composizione del fabbisogno energetico nazionale<sup>2</sup>. Il plesso normativo unionale in materia è, in

---

\* Assegnista di ricerca di diritto dell'economia presso l'Università degli Studi di Firenze.

<sup>1</sup> Sul tema della transizione si vedano, tra i molti, M. PASSALACQUA (a cura di), *Diritti e mercati nella transizione ecologica e digitale*, Milano, 2022; L. GIURATO, *Il percorso della transizione energetica: da un'economia basata sull'energia pulita alla "rivoluzione verde e transizione ecologica" del «Recovery Plan»*, in *Ambientediritto.it*, 2021, 841 ss.; T. FAVARO, *Regolare la «transizione energetica»: Stato, Mercato, Innovazione*, Milano, 2020; L. AMMANNATI (a cura di), *La transizione energetica*, Torino, 2018.

<sup>2</sup> Occorre tener conto che l'aumento del costo del gas influisce sul prezzo dell'elettricità perché concorre a determinare il sistema di prezzo marginale, meccanismo alla base del Prezzo Unico Nazionale (PUN) del mercato dell'energia, cioè il prezzo di riferimento all'ingrosso dell'energia elettrica che viene acquistata sul mercato della Borsa Elettrica Italiana. Il Gestore dei Mercati Energetici (l'ente che coordina il mercato energetico e fa da intermediario fra produttori e consumatori), infatti, ordina su base giornaliera le offerte di energia sul mercato in base al prezzo – dalla più bassa alla più alta – e le accetta progressivamente fino a soddisfare la domanda di energia prevista. L'importo dell'ultima offerta accettata (offerta "marginale") diviene, quindi, il prezzo di riferimento per tutte le transazioni di energia elettrica del giorno. Il prezzo così formatosi è applicato a tutti i tipi di energia, comprese quelle meno costose (in generale, le rinnovabili). Il prezzo del gas condiziona l'offerta marginale in quanto l'energia più costosa da produrre e stoccare è

aggiunta, complesso e fissa obiettivi e limiti ambiziosi per ridurre le emissioni di gas serra, risultando, peraltro, uno dei pochi sistemi ordinamentali che si preoccupa di declinare normativamente il concetto di sviluppo sostenibile e di predisporre soluzioni per rafforzare la capacità di reazione alle crisi energetiche ed ecologiche, ai cambiamenti climatici e all'esaurimento delle risorse naturali<sup>3</sup>.

In questo contesto, il tema della povertà energetica torna ad essere oggetto di interesse anche perché pone alcuni quesiti rispetto agli esiti delle politiche di liberalizzazione dei mercati dell'energia portati avanti con più forza, a livello europeo, da almeno due decenni<sup>4</sup>. L'architettura del

---

quella prodotta dalle centrali termoelettriche, le quali sono alimentate a gas e costituiscono, ad oggi, circa la metà dell'energia complessivamente utilizzata in Italia. Si consideri, solo per avere un'idea, che nel mese di febbraio 2025 il PUN dell'energia elettrica ha raggiunto un valore superiore a tutti i valori mensili del 2024. A partire dal 1° gennaio 2025 il PUN è stato sostituito dal PUN Index GME, media ponderata dei prezzi dell'elettricità su base zonale nelle ripartizioni in cui è stato suddiviso il nostro paese, che tiene conto delle quantità di energia venduta e delle fasce orarie di utilizzo, ai sensi dell'articolo 13 del decreto legislativo n. 210 del 2021, come modificato dall'articolo 19 del decreto-legge n. 181 del 2023. Sul superamento del Prezzo Unico Nazionale si veda l'orientamento ARERA 194/2024/R/EEL.

<sup>3</sup> Basti pensare, solo per citarne alcuni, al Regolamento (UE) 2021/1119 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 30 giugno 2021 che istituisce il quadro per il conseguimento della neutralità climatica, al Regolamento (UE) 2020/852 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 18 giugno 2020 relativo all'istituzione di un quadro che favorisce gli investimenti sostenibili e recante modifica del regolamento (UE) 2019/2088, Direttiva (UE) 2023/1791 del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 settembre 2023 sull'efficienza energetica e che modifica il regolamento (UE) 2023/955, alla Direttiva (UE) 2018/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2018, sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili (da ultimo modificata con Direttiva (UE) 2018/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2018, sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili (rifusione)).

<sup>4</sup> Sul processo di liberalizzazione vedi M.G. FANTINI, *La liberalizzazione del mercato dell'energia elettrica e del gas naturale: il caso italiano nel panorama europeo*, in *ApertaContrada. Riflessioni su diritti, economia e società*, 2017, 2 ss.

mercato interno dell'energia – coerentemente con le linee di fondo dell'impianto ordo-liberale della costruzione europea – ha, infatti, sempre promosso una cornice di principi e regole dirette a favorire il dispiegamento delle dinamiche concorrenziali, superando il regime di monopolio pubblico diffuso in molti Stati Membri<sup>5</sup>. La *fuel poverty*, in tale ottica, rappresenta un nodo centrale del rapporto costitutivo tra mercato e dimensione sociale dell'accesso ai servizi essenziali – su cui si dovrebbe teoricamente fondare il sistema di mercato italo-europeo – tenuto conto che l'energia è un bene essenziale, la cui accessibilità contribuisce all'effettiva partecipazione degli individui alla società e alla realizzazione del pieno sviluppo della persona umana in condizioni di dignità (arg. ex art. 3 Cost.), nonché alla piena fruizione dei diritti fondamentali (si pensi, fra tutti, al diritto alla salute, art. 32 Cost.)<sup>6</sup>.

---

<sup>5</sup> Secondo un'impostazione che non ha receduto neanche a fronte delle vicende post-pandemiche e legate al conflitto ucraino che hanno – come detto – prodotto l'aumento esponenziale prezzi di gas ed elettricità. Ciò emerge, ad esempio, dalla Comunicazione della Commissione (COM(2022) 108) “REPowerEU: azione europea comune per un'energia più sicura, più sostenibile e a prezzi più accessibili”, dell'8 marzo 2022, nella quale la Commissione consente il ricorso a meccanismi di regolamentazione dei prezzi dell'energia, ma solo in ragione dell'eccezionalità delle circostanze seguenti alla crisi russo-ucraina. La proiezione della legislazione euro-unitaria in favore di meccanismi concorrenziali nella determinazione dei prezzi dell'energia – con riflesso, dunque, sul carattere transitorio degli interventi di regolazione dei prezzi – è messa in luce in Corte Giust. 20 aprile 2010, in causa C-265/08, Federutility e altri contro Autorità per l'energia elettrica e il gas. In dottrina, v. A. TRAVI, *La (diretta o indiretta) regolazione dei prezzi: presupposti e limiti di ammissibilità nei mercati liberalizzati. Stimolo all'efficienza e principio di aderenza ai costi*, in E. BRUTI LIBERATI, F. DONATI (a cura di), *La regolazione dei servizi di interesse economico generale*, Torino, 2010, 177 ss.

<sup>6</sup> Sulla rilevanza costituzionale dell'accesso all'energia, cfr. A. MAESTRONI, *Regolazione del servizio universale nel mercato dell'energia. Dal diritto dell'energia al diritto all'energia quale diritto costituzionalmente garantito?*, in M. DE FOCATIIS E MAESTRONI (a cura di), *Dialoghi sul Diritto dell'Energia – Contratti dell'energia e regolazione*, Torino, 2015, 200; E. PROIETTI, *Energie*

Il termine povertà energetica è normativamente utilizzato, per la prima volta, nella Direttiva 2009/72/CE, al Considerando 53<sup>7</sup> e all'art. 3, comma 7, il quale impone agli Stati membri di adottare misure per l'adeguata protezione dei "clienti vulnerabili", da definire anche attraverso «il riferimento alla povertà energetica»<sup>8</sup>. Ancora, la Direttiva 944/2019/UE individua nel contrasto alla povertà energetica una delle finalità alle quali deve essere preordinata l'azione degli Stati Membri, senza tuttavia fornire una definizione del concetto<sup>9</sup>. Quest'ultimo è invece opportunamente dato dall'articolo 2 della Direttiva (UE) 2023/1791 che ne segnala i tratti fondamentali nell'impossibilità di «accedere a servizi energetici essenziali che forniscono livelli basilari e standard dignitosi di vita e salute», a causa di una combinazione di fattori «tra cui almeno l'inaccessibilità economica, un reddito disponibile insufficiente, spese elevate per l'energia e la scarsa

---

*rinnovabili & diritti umani: Verso un nuovo futuro*, Madrid, 2020; L. DELL'AGLI, *L'accesso all'energia elettrica come diritto umano fondamentale per la dignità della persona umana*, in *Riv. giur. amb.*, 2007, 713 ss.

<sup>7</sup> «La povertà energetica costituisce un problema crescente nella Comunità. Gli Stati membri interessati dal problema che ancora non lo hanno fatto dovrebbero quindi sviluppare piani di azione nazionali o altri quadri adeguati per affrontare la povertà energetica con l'obiettivo di ridurre il numero di persone colpite da tale problema [...] gli Stati membri dovrebbero garantire il necessario approvvigionamento energetico per i consumatori vulnerabili».

<sup>8</sup> Segno, peraltro, della non piena sovrapponibilità tra i due concetti. Vedi, in argomento, M. DE FOCATIIS, *Povertà energetica e cliente vulnerabile tra ragioni di Stato e di mercato*, in A. TRAVI, M. DE FOCATIIS, E. BRUTI LIBERATI (a cura di), *Esperienze regolatorie europee a confronto nel settore dell'energia*, Milano, 2017, 102 ss.

<sup>9</sup> L'articolo 29 indica solamente, tramite rinvio all'art. 3, par. 3, lett. d), reg. (UE) 1999/2018, che la condizione di povertà energetica deve essere individuata tenendo conto dei servizi energetici domestici necessari per garantire un tenore di vita di base all'interno del rispettivo contesto nazionale.

efficienza energetica delle abitazioni»<sup>10</sup>. L'individuazione della nozione è funzionale al perseguimento di obiettivi specifici posti a carico degli Stati dalla Direttiva, tenuti ad intervenire attivamente sulle situazioni di povertà energetica per favorirne la mitigazione, attraverso misure finalizzate, tra le altre cose, alla sensibilizzazione degli utenti verso comportamenti più sostenibili e al miglioramento dell'efficienza energetica degli edifici, eventualmente prevedendo l'accesso a finanziamenti e a forme di consulenza agevolate<sup>11</sup>. L'impostazione, quindi, sembra essere quella di costruire un quadro normativo che mira ad attenuare le condizioni di disagio energetico al di là delle misure provvisorie di stampo emergenziale, cercando un bilanciamento tra interessi economici e regolazione del mercato che possa divenire strutturale<sup>12</sup>.

La povertà energetica è un fenomeno multidimensionale e sicuramente multiforme, come la stessa genericità della definizione – peraltro difficilmente riducibile ad unità – dimostra, non fosse altro perché le condizioni idonee a determinarla possono mutare nel tempo e nei contesti socio-economici di applicazione. Ricchezza, composizione e scelte di consumo energetico delle famiglie non sono necessariamente, infatti, gli

---

<sup>10</sup> La definizione di povertà energetica è ripresa poi dal Regolamento (UE) 2023/955 che ha istituito il Fondo sociale per il clima per finanziare misure per affrontare la povertà energetica e la povertà dei trasporti, nonché dalla Direttiva (UE) 2024/1275 sulla prestazione energetica nell'edilizia e dalla Direttiva (UE) 2024/1711 sul miglioramento dell'assetto del mercato dell'energia elettrica dell'Unione europea.

<sup>11</sup> Senza, in linea di principio, la previsione di misure dirette di sostegno al reddito o di tariffe regolamentate.

<sup>12</sup> La necessità di interventi che siano strutturali è parimenti sottolineata da L. RUGGERI, M. GIOBBI, *Vulnerabilità economica tra diritto emergenziale e contrattuale*, in *Actualidad Jurídica Iberoamericana*, 2020, 341 ss.

unici vettori della *fuel poverty*. Vi possono concorrere, ad esempio, anche la ridotta efficienza energetica delle abitazioni, la relativa ubicazione, nonché circostanze socio-spaziali quale l'ambiente fisico, le infrastrutture, la demografia, le reti sociali eventualmente presenti nel contesto territoriale di riferimento.

La *fuel poverty* è, quindi, il risultato anche contesto socio-spaziale ed economico. Essa non può che essere apprezzata per gradi di rilevanza, nel senso che il riferimento a “standard dignitosi” non presuppone che la situazione di povertà energetica sia assimilabile alla sola impossibilità ad accedere ai servizi, dovendo ritenersi inclusa anche la circostanza che l'accesso, sebbene possibile, in concreto avvenga a costi tali da risultare poco sostenibili in considerazione delle capacità reddituali dei soggetti<sup>13</sup>.

---

<sup>13</sup> Vedi P. RANCI, M. LEONARDI, L. SUSANI, *Poveri d'energia*, Bologna, 2016, 68 ss.; cfr. anche la Raccomandazione (UE)

2020/15631 che ha proposto l'utilizzo di diversi indicatori per valutare i differenti aspetti che caratterizzano la povertà energetica, alcuni incentrati sull'accessibilità economica dei servizi energetici (tra i quali la difficoltà a riscaldare adeguatamente la propria abitazione, il ritardo nel pagamento delle bollette; la spesa per l'energia elettrica, il gas e altri combustibili in rapporto alla spesa totale della famiglia), altri definiti complementari, i quali includono i prezzi dell'energia elettrica per i consumatori domestici nella fascia di consumo media, la quota di popolazione a rischio di povertà la cui abitazione presenta infiltrazioni, umidità o marcescenza e il consumo di energia finale per metro quadro nel settore residenziale, corretto per il clima. Il Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima presentato dall'Italia alla Commissione europea, aggiornato al giugno 2024, individua quattro indicatori di povertà energetica: *i*) quota di popolazione a rischio di povertà e che non è in grado di riscaldare adeguatamente la propria abitazione; *ii*) quota di popolazione totale che non è in grado di riscaldare adeguatamente la propria abitazione; quota di popolazione a rischio di povertà e in arretrato con il pagamento delle bollette; *iii*) quota di popolazione in arretrato con il pagamento delle bollette. Lo stesso PNIEC precisa, però, che la plurivocità degli indicatori raccomandati a livello europeo può determinare una significativa variabilità nella misurazione del fenomeno, tanto che a seconda dell'indicatore utilizzato il numero di famiglie italiane in condizione di povertà energetica nel 2022 può assestarsi sugli 1,1 milioni (se si tiene conto dei ritardi nel

Tra i presupposti condizionanti le situazioni di povertà energetica non viene, però, espressamente inclusa l'età dei fruitori dei servizi energetici, sebbene si possa ritenere che essa costituisca uno dei fattori capaci di incidere sulle difficoltà di accesso al mercato<sup>14</sup>. Ciò per una serie di motivi. In primo luogo, infatti, l'età ha un effetto diretto sui consumi di energia in quanto influenza in maniera significativa le condotte dell'utente<sup>15</sup>. Connessa all'età vi è la tendenza, in particolare, a rimanere per periodi di tempo protratti nelle abitazioni con conseguente maggior impiego di risorse energetiche, a causa di ragioni che possono derivare dall'avvenuta cessazione dell'attività lavorativa ovvero da difficoltà motorie sopravvenute, le quale rendono difficili gli spostamenti in presenza di un sistema di trasporti pubblici inefficiente o della indisponibilità di una vettura privata, per difficoltà di guida o, semplicemente, per mancato rinnovo della licenza.

Inoltre, l'età può assumere rilevanza perché correlata al potenziale deterioramento delle condizioni di salute, tali da imporre la necessità di dispositivi medici di supporto (ad esempio, alla respirazione), i quali hanno spesso un profilo di consumo energetico medio-alto. Non va sottovalutato poi, almeno nel nostro contesto nazionale, il rapporto stretto che

---

pagamento delle bollette), ovvero sui 4,7 milioni (se si prende in considerazione l'incidenza della spesa energetica sul reddito familiare complessivo). Vedi anche il *report* "Povertà energetica e impatto di genere" n. 117 del 1° agosto 2024 del Servizio Studi, Dipartimento Attività produttive, della Camera dei Deputati.

<sup>14</sup> Cfr. A. ADERA, L. LAVECCHIA, R. MINIACI, P. VALBONESI, *An analysis of energy poverty in the European Union*, in *Questioni di Economia e Finanza*, 2025, 11 ss.

<sup>15</sup> R. CHARD, G. WALKER, *Living with fuel poverty in older age: Coping strategies and their problematic implications*, in *Energy Research & Social Science*, 2016, 65 ss.

intercorre tra età e reddito, giacché la sostenibilità dei costi energetici è influenzata anche dalla situazione salariale dell'utente. A tal fine, è sufficiente tener conto di come l'ammontare medio delle pensioni erogate in Italia sia pari, per la popolazione maschile, a circa 1.486 euro, importo che scende a 1.011 euro per la popolazione femminile. Ma, soprattutto, che il 53,5% delle pensioni erogate ha un importo inferiore ai 750 euro<sup>16</sup>. Dunque, l'età può avere un impatto diretto su consumi e situazione reddituale rendendo il *comfort* termico una misura della disuguaglianza sociale anche sotto il profilo generazionale. Le disuguaglianze legate all'età tendono, poi, ad essere associabili ad altri tipi di disuguaglianza (reddito, distribuzione dei servizi pubblici, ma anche capitale culturale). Quest'ultime, infatti, si possono rafforzare sensibilmente tra la popolazione in età anagrafica avanzata<sup>17</sup>. Al quadro si deve peraltro aggiungere il dato dell'esclusione tecnologica, o meglio digitale, dal quale emerge che una porzione considerevole di popolazione in età adulta non

---

<sup>16</sup> Vedi Istituto Nazionale di Previdenza Sociale, *Monitoraggio dei flussi di pensionamento. Pensioni decorrenti nel 2024 e nel primo trimestre 2025*, 25 aprile 2025. Cfr., inoltre, l'“Osservatorio sulle pensioni erogate dall'INPS”, 26 marzo 2025, disponibile presso <https://servizi2.inps.it/servizi/osservatoristatistici/6>.

<sup>17</sup> Provvedendo, peraltro, di un diverso senso il concetto di “equità intergenerazionale”, di solito intesa come esigenza di giustizia distributiva tra generazioni presenti e future e da doversi leggere, però, anche come diritto all'eguale accesso di persone di età diverse al mercato energetico qui e ora. La questione è trattata estensivamente da PI. ŻUK, PA. ŻUK, *Energy ageism: The framework of the problem and the challenges of a just energy transition*, in *Environmental Innovation and Societal Transitions*, 2022, 237 ss., nonché, secondo una prospettiva maggiormente operativa, seppur riferita al caso polacco, in IID., *Social and spatial determinants of energy ageism: Calibrating social policy towards older people under the conditions of energy transition in Polish society*, in *Energy Research & Social Science*, 2024, 2 ss.

è in grado beneficiare dell'uso di tecnologie informatiche<sup>18</sup>, vedendosi così preclusa la possibilità di trarre vantaggio dalle nuove tecnologie energetiche. La circostanza di non avere accesso a Internet e di non utilizzare quotidianamente soluzioni informatiche digitali, infatti, implica, tra le altre cose, l'impossibilità di venire a conoscenza di possibilità di risparmio energetico ovvero di innovazioni in materia di efficienza, o anche una ridotta possibilità di agire autonomamente, usando il canale digitale, per richiedere finanziamenti o agevolazioni previste per il miglioramento della qualità energetica degli immobili<sup>19</sup>.

L'*energy ageism* rischia perciò di far diventare l'interazione energetica un fatto astratto per fasce consistenti di popolazione e richiede, quindi, la predisposizione di strumenti giuridici idonei ad affrontare il tema, i quali siano però ben rapportati alle peculiari dinamiche del mercato dell'energia.

---

<sup>18</sup> E, dunque, persino di fruire di alcuni diritti fondamentali di cittadinanza, si veda P. PIRAS, *Innovazione tecnologica e divario digitale*, in *Il diritto dell'economia*, 2022, spec. 118 e ss. I dati Istat per l'anno 2020 segnalavano che il 67,4% delle famiglie di soli anziani, ovvero di quelle composte da persone con almeno 65 anni, non era in grado di usare correttamente Internet. Altro dato significativo, soprattutto in una dimensione prospettica, è quello sull'età media dei detenuti, dal quale si ricava che il 51% della popolazione carceraria ha un'età superiore ai 40 anni, non è nativa digitale e ha un livello di alfabetizzazione molto basso.

<sup>19</sup> Non dovrebbe essere sottostimato, d'altra parte, che la povertà energetica – ove non adeguatamente contrastata – può consolidare abitudini energetiche sicuramente contrastanti con il perseguimento degli obiettivi del *Green Deal* europeo, come l'uso di combustibili fossili di scarsa qualità per riscaldare le abitazioni.

## 2. Il quadro normativo nazionale e la valenza normativa del concetto di “cliente vulnerabile”

La povertà energetica, si è detto, non menziona direttamente l'elemento anagrafico, sebbene questo giochi un ruolo nelle problematiche relative alla difficoltà di utilizzo delle risorse energetiche. Occorre in ogni caso attendere il recepimento della Direttiva (UE) 2023/1791 per comprendere l'effettivo perimetro definitorio che si vorrà dare all'espressione<sup>20</sup>.

L'elemento dell'età è invece ripreso nella qualifica di “cliente vulnerabile” di cui all'art. 11 (rubricato, significativamente, “clienti vulnerabili e in condizioni di povertà energetica”) del d.lgs. 8 novembre 2021, n. 210, in attuazione della Direttiva (UE) 2019/944 e, in particolare modo, dell'art. 28 della stessa, che impone agli Stati membri di introdurre una definizione di “cliente vulnerabile”<sup>21</sup>. La vulnerabilità, quindi, – ed è questo il primo dato

---

<sup>20</sup> Che il recepimento della Direttiva si ponga come passaggio delicato per la definizione delle prossime politiche a tutela delle categorie più deboli, a partire proprio dalla definizione di “povertà energetica”, lo segnala l'amministratore delegato di Acquirente Unico S.p.A. – la società per azioni del gruppo Gestore dei servizi energetici (GSE S.p.A.), interamente partecipata dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, affidatario per legge della fornitura di energia elettrica per i clienti dei mercati di salvaguardia e di maggior tutela – nell'audizione sulla delega al Governo per il recepimento della Direttiva. Vedi il comunicato stampa del 26 marzo 2025, disponibile presso <https://www.acquirenteunico.it/stampa/comunicati-stampa/povert%C3%A0-energetica-moles-au-pronti-contrastare-il-fenomeno-e-tutela-dei>.

<sup>21</sup> La quale «può fare riferimento alla povertà energetica» e, tra le altre cose, al divieto di interruzione della fornitura di energia elettrica a tali clienti nei periodi critici. In particolare, l'art. 28 precisa che gli Stati membri devono adottare misure per la tutela dei clienti e devono assicurare ai “clienti vulnerabili” un'adeguata protezione. Proprio a tal fine, sono chiamati a definire il concetto di “cliente vulnerabile”, concetto che «può comprendere i livelli di reddito, la quota del reddito disponibile destinata alle spese per l'energia, l'efficienza energetica delle abitazioni, la dipendenza critica dalle

da sottolineare – non coincide pienamente con l’ambito della *fuel poverty*: se “può fare riferimento”, e certamente la include, non si limita però ad essa, in quanto racchiude caratteristiche ulteriori, le quali, come si vedrà, servono a spiegare il senso della normativa nazionale in materia<sup>22</sup>.

Il disposto qualifica come vulnerabili, tra gli altri, i clienti domestici che si trovano in condizioni di disagio economico o di fragilità<sup>23</sup>, le cui utenze sono ubicate nelle isole minori non interconnesse, oppure di età superiore ai 75 anni (lett. f)<sup>24</sup>.

La compresenza, nella definizione, di criteri a prima vista privi di caratteri di omogeneità ha esposto a critiche la norma, ritenuta incapace di fornire

---

apparecchiature elettriche per motivi di salute, l’età o altri criteri». In merito all’idea di vulnerabilità cfr. anche A. ZOPPINI, *La tutela economica degli utenti tra regolazione e dinamiche di mercato*, in E. BRUTI LIBERATI, M. DE FOCATIIS, A. TRAVI (a cura di), *La transizione energetica e il Winter package. Politiche pubbliche e regolazione dei mercati*, Padova, 2018, 137 s. In generale, S. VICIANI, *Le tutele civilistiche dei soggetti vulnerabili per disabilità psico-fisica*, Napoli, 2024.

<sup>22</sup> Sebbene i termini siano usati spesso in modo interscambiabile, le differenze sono note in letteratura: si veda, ad esempio, S. PYE, *Energy poverty and vulnerability in the European Union*, seminario del 16 ottobre 2015, disponibile presso <https://tinyurl.com/ycx43frb>, dove si chiarisce che la nozione di vulnerabilità «may include individuals at risk of or in energy poverty, but also a broader group of consumers who may be at a disadvantage in the purchasing and use of energy in the electricity and gas retail markets»

<sup>23</sup> Vale a dire a) soggetti economicamente svantaggiati o 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, ai sensi dell’articolo 1, comma 75, della legge 4 agosto 2017, n. 124; 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) che rientrano tra i soggetti con disabilità ai sensi dell’articolo 3 della legge 5 febbraio 1992, n. 104.

<sup>24</sup> L’elenco è stato da alcuni letto come non tassativo, soggetto quindi a estensione interpretativa a partire dalle fattispecie descritte, in quanto indicativo di una *ratio* esemplificativa di condizioni che richiedono l’intervento protettivo pubblico, L. RUGGERI, *Consumatore e prosumerismo energetico nel quadro regolatorio europeo*, in *Actualidad Jurídica Iberoamericana*, 2022, 3297 s.

un nucleo essenziale di orientamento per l'interprete. In particolare, proprio il requisito dell'età anagrafica – stante il collegamento automatico con il superamento dei 75 anni – è stato ritenuto inidoneo a caratterizzare *sic et simpliciter* una condizione di vulnerabilità tale da richiedere l'adozione di presidi di tutela specifici, atteso che non determinerebbe nei soggetti così individuati una diminuzione della capacità di approvvigionamento e di scelta della migliore offerta sul libero mercato<sup>25</sup>. Al contrario, l'inclusione dell'età anagrafica nel novero dei paradigmi di vulnerabilità dei clienti costituirebbe, al più, un'ipotesi di trattamento differenziato potenzialmente discriminatorio verso individui che la maggior digitalizzazione seguita alla pandemia ha reso più dinamici ed attivi.

È certo vero che la categorizzazione legata al raggiungimento di un'età soglia finisce per racchiudere un ambito di rilevanza troppo ampio e diversificato al suo interno. C'è tuttavia da osservare che non è solo la minore o maggiore inclusione digitale a incidere sulla vulnerabilità anagrafica, poiché, si è visto, nel binomio reddito-età e salute-età possono riscontrarsi ulteriori fattori capaci di determinare fenomeni di difficoltà energetica. Se, quindi, le critiche possono apparire condivisibili su un piano teorico, a ben guardare gli esiti di disciplina dell'impianto normativo, questo – seppur migliorabile – pare comunque coerente con il bilanciamento nella tutela degli interessi in gioco, come meglio si preciserà.

---

<sup>25</sup> Così A. CAMEDDA, *Il mercato elettrico tra vulnerabilità e sostenibilità*, in *Riv. trim. dir. econ.*, suppl. n. 4., 2022, 547.

La nozione di “cliente vulnerabile” è destinataria di una serie di regole che ne stabiliscono la posizione normativa all’interno dell’accennato percorso di liberalizzazione del mercato dell’energia<sup>26</sup>.

Partendo dalle misure più recenti, e in larga misura temporanee, la legge 24 aprile 2025, n. 60, di conversione in legge, con modifiche, del decreto-legge 28 febbraio 2025, n. 19 (c.d. “Decreto Bollette”) ha disposto in favore dei vulnerabili diversi strumenti di supporto, alcuni rientranti nelle tradizionali forme di sostegno al reddito. Tra questi ultimi, sicuramente il contributo straordinario di 200 per chi ha un ISEE pari o inferiore a 25.000 euro, volto a coprire le spese di fornitura di energia elettrica (art. 1)<sup>27</sup> – che si associa al bonus sociale elettrico previsto dalla legge 23 dicembre 2005, n. 266 e dal decreto del Ministero dello Sviluppo Economico del 28 dicembre 2007<sup>28</sup> – a cui si aggiunge la previsione

---

<sup>26</sup> Sul possibile rapporto tra benefici del mercato e tutela del vulnerabile, si veda P. CORRIAS, *Il mercato come risorsa della persona vulnerabile*, in P. CORRIAS (a cura di), *I soggetti vulnerabili nella disciplina comune e nei mercati regolamentati*, cit., 9 ss.

<sup>27</sup> Le cui modalità attuative sono state disciplinate con la delibera ARERA 135/2025/R/eel.

<sup>28</sup> Il bonus opera come sconto applicato in modo automatico sulle bollette elettriche, gas e idriche ai nuclei familiari che hanno un’attestazione ISEE sottosoglia (9.530 euro per famiglie con massimo 3 figli a carico; 20.000 euro per le famiglie numerose con almeno 4 figli a carico), ed è concesso per 12 mesi, su una sola fornitura per ogni tipo di servizio (elettrico, gas e idrico). La misura rientra tra quelle segnalate al Considerando (18) della Raccomandazione (UE) 2023/2407 della Commissione del 20 ottobre 2023 sulla povertà energetica, vale a dire sgravi fiscali, tariffe sociali, bonus per l’energia o contributi per il riscaldamento impiegati come mezzi di sostegno alle famiglie vulnerabili utili nei periodi di crisi, ma che, tuttavia, non forniscono, secondo la Commissione, la base per i miglioramenti strutturali a vantaggio di tale famiglie, verso cui invece dovrebbero essere destinate le risorse pubbliche (v. art. 6 della citata Raccomandazione). La stessa preoccupazione è espressa da AIGET (Associazione Italiana di Grossisti di Energia e Trader), la quale ravvisa che le risorse pubbliche andrebbero sfruttare per interventi più strutturali, v. AIGET, *Più mercato, meno palliativi*, su *Staffettaquotidiana.it*, 7 aprile 2025.

dell'impignorabilità dell'abitazione di proprietà qualora il debito derivante dal mancato pagamento delle bollette elettriche condominiali non superi i 5.000 euro, la casa sia l'unico immobile di proprietà e non si tratti di un'abitazione di lusso (art. 2, comma 2-bis).

Entrambe le disposizioni, va notato, circoscrivono il richiamo alla vulnerabilità fissando un collegamento diretto (ISEE) o indiretto (valore delle bollette inadempite, unica casa di proprietà non di lusso e immobile di residenza) con una condizione di disagio economico, mentre così non è per la previsione forse più rilevante del Decreto Bollette (cfr. art. 2, comma 2, lett. b) n. 2)), l'estensione dell'applicazione ai clienti vulnerabili del regime di maggior tutela fino al 31 marzo 2027 (*id est* fino alla conclusione del servizio a tutele graduali). Quest'ultima appare, in questo senso, particolarmente significativa, giacché da essa pare potersi trarre un argomento in favore della pluralità e mobilità delle funzioni normative attribuibili alla nozione di "cliente vulnerabile", da non confinare, perciò, alla sola dimensione del disagio economico<sup>29</sup>.

La riprova di quanto affermato richiede però di soffermarsi brevemente sui due regimi transitori appena menzionati, servizio a tutele graduali e regime di maggior tutela, e, in particolare, sulle differenti ragioni che ne sono a fondamento e sul rapporto che essi instaurano rispetto al regime di mercato libero verso il quale muove la disciplina italo-europea.

---

<sup>29</sup> E che giustifica, in particolare, l'inclusione dell'elemento anagrafico. Tale circostanza rende probabilmente necessario un adeguato coordinamento, in sede di recepimento della Direttiva (UE) 2023/1791, tra declinazione normativa di "povertà energetica" e disciplina della vulnerabilità.

### **3. Il passaggio al libero mercato dell'energia e i sistemi transitori di gestione del mercato elettrico: tutele graduali, maggior tutela e differenze funzionali. Il futuro servizio di vulnerabilità di cui all'art. 11, comma 2, d.lgs. 8 novembre 2021, n. 210**

Il plesso normativo euro-unitario è chiaramente orientato alla totale liberalizzazione del prezzo dell'energia elettrica, esigenza a cui ha dato seguito il legislatore italiano, seppur con una certa gradualità<sup>30</sup>. L'art. 1, comma 60, della legge 4 agosto 2017, n. 124, ha stabilito la cessazione dell'efficacia del regime dei prezzi disciplinati da ARERA del mercato elettrico ai sensi del D. Lgs. n. 93/2011 per i clienti domestici a partire, a seguito di successivi rinvii, dal 1° luglio 2024. A partire da tale data, tuttavia, lo stesso comma 60 ha previsto un servizio temporaneo “a tutele graduali” per i clienti domestici non vulnerabili del settore dell'energia che non avessero già concluso un contratto di somministrazione sul mercato libero<sup>31</sup>.

---

<sup>30</sup> Il mercato dell'energia in Italia nasce, come noto, quale monopolio da parte dell'Ente Nazionale per l'Energia Elettrica. Già dagli anni '90 però, con il Decreto-legge n. 79 – il c.d. “Decreto Bersani” – è in atto una liberalizzazione del mercato in adeguamento alle direttive europee che prevedono la creazione di un mercato energetico comunitario con le stesse regole di libertà di accesso in tutti i paesi dell'Unione.

<sup>31</sup> Sistema poi disciplinato dal decreto MASE 18 maggio 2023 n. 169. Nello specifico, l'articolo 16-ter del decreto-legge 6 novembre 2021, n. 152, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 dicembre 2021, n. 233, ha previsto al comma 1 che in via transitoria e nelle more dello svolgimento delle procedure concorsuali per l'assegnazione del servizio a tutele graduali, i clienti domestici sarebbe stati riforniti di energia elettrica dal servizio di tutela di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto-legge n. 73 del 2007. Al comma 2 è invece previsto l'obbligo per ARERA di adottare disposizioni finalizzate ad assicurare l'assegnazione del servizio a tutele graduali per i clienti domestici mediante procedure

Lo scopo del sistema è quello di introdurre meccanismi di gradualità nella transizione al mercato libero affinché si possa determinare un ingresso consapevole dei clienti domestici nello stesso, evitando alterazioni improvvise delle condizioni di fornitura che si potrebbero verificare in caso di passaggio immediato a contratti di somministrazione libera, in modo da consentire così ai consumatori di acquisire dimestichezza con le dinamiche di mercato in vista della piena liberalizzazione.

Il servizio a tutele gradualì, in particolare, è erogato da venditori selezionati attraverso procedure ad asta tenute da Acquirente Unico S.p.A., disciplinate in modo evitare la concentrazione dell'offerta di energia, tramite, nello specifico, *i*) la suddivisione della clientela nazionale in aree territoriali accorpate che abbiano un adeguato assetto dimensionale in termini di punti di prelievo, e *ii*) la previsione di una soglia massima di aggiudicazione per operatore (o per società appartenenti al medesimo gruppo) pari al 30% del numero totale delle aree<sup>32</sup>. Coerentemente con l'obiettivo al quale è preordinato il sistema, si prevede che, alla fine del periodo di transizione, il consumatore che non abbia autonomamente scelto un'offerta sul mercato riceverà la somministrazione di energia da parte dell'esercente aggiudicatario dell'asta nell'area di riferimento, sulla base dell'offerta di mercato libero più favorevole.

Significative sono due caratteristiche del sistema a tutele gradualì, necessarie a comprenderne la funzione, che, di converso, non si ritrovano

---

competitive. La materia è disciplinata dalla delibera ARERA n. 362/2023/R/eel, e successive modifiche.

<sup>32</sup> Cfr. art. 2 del Decreto MASE, commi 2 e 4.

nel sistema di maggior tutela in vigore e nel servizio di vulnerabilità di futura applicazione, almeno sulla base dei tratti che sembrano delinearsi. Il primo aspetto concerne la possibilità per l'esercente del servizio a tutele graduali di utilizzare il rapporto commerciale attivo con l'utente per offrire ulteriori servizi, anche nel triennio di erogazione del servizio<sup>33</sup>. Il secondo riguarda, invece, le modalità di determinazione del prezzo offerto, per il quale si prevede l'applicazione al consumatore del prezzo medio all'ingrosso del mese oggetto di fatturazione, di un contributo in quota fissa<sup>34</sup>, e di una componente fissa nota come "parametro gamma"<sup>35</sup>. L'inclusione della componente del prezzo medio all'ingrosso, date le relative modalità di calcolo, fa sì che il prezzo finale offerto risenta in

---

<sup>33</sup> Si veda l'Allegato B alla Delibera 362/2023/R/eel (versione modificata con la deliberazione 600/2023/R/eel) che detta le disposizioni per l'assegnazione del servizio a tutele graduali per i clienti domestici non vulnerabili del settore dell'energia elettrica.

<sup>34</sup> Contributo pari a 23 euro per ciascuna prestazione relativa a: a) attivazione della fornitura di un nuovo punto di prelievo o di uno precedentemente disattivato; b) disattivazione della fornitura su richiesta del cliente finale; c) voltura; d) disattivazione della fornitura a seguito di morosità; e) riattivazione della fornitura a seguito di morosità; f) variazione di potenza di un punto già attivo su richiesta del cliente.

<sup>35</sup> Il parametro "gamma" equivale alla media ponderata dei prezzi aggiudicati in gara aggiornato con cadenza annuale, espresso in quota fissa. Nello specifico, le condizioni economiche del sistema a tutele graduali sono definite dall'art. 48 del Testo Integrato Vendita elettrica (TIV - Allegato A Delibera 362/2023/R/eel e ss.mm.ii). Con maggior dettaglio rispetto a quanto sinteticamente indicato nel corpo del testo la componente prezzo è articolata in *i*) copertura dei costi di acquisto dell'energia elettrica all'ingrosso, pari ai valori consuntivi mensili del PUN Index GME e maggiorato delle perdite di rete; *ii*) parametro "gamma" determinato dall'ARERA come media ponderata dei prezzi aggiudicati in gara aggiornato con cadenza annuale espresso in quota fissa (euro/punto di prelievo/anno); *iii*) corrispettivi a copertura degli altri costi di approvvigionamento espressi in centesimi di euro/kWh e determinati dall'ARERA; *iv*) corrispettivo a copertura dei costi di sbilanciamento fissato per tutto il periodo di assegnazione del servizio; *vi*) corrispettivo a copertura dei costi per il dispacciamento aggiornato trimestralmente.

maniera diretta, e immediata, delle modifiche all'andamento della curva dei prezzi, avvicinandosi dunque agli effettivi scenari di mercato<sup>36</sup>. Tale elemento non è da sottovalutare in quanto, unitamente al meccanismo di approvvigionamento automatico in caso di mancata scelta e alla possibilità di sfruttare il rapporto con l'utente a fini commerciali, segnala in maniera puntuale del compito di avvicinamento del cliente non vulnerabile all'articolazione di prezzi e offerte concorrenziali del mercato libero. Se dunque, da un lato, i non vulnerabili non possono, nel periodo transitorio, scegliere in autonomia la tariffa energetica alla quale ricevere il servizio, dall'altro sono (o, almeno, dovrebbero essere) guidati verso il mercato, in vista della futura adesione alle sue dinamiche.

Differente è, invece, l'impostazione relativa alla fornitura di energia elettrica a prezzo e condizioni contrattuali – e di qualità del servizio – definiti da Arera, alla base del servizio temporaneo di maggior tutela ora in vigore e del servizio di vulnerabilità da attivarsi alla sua cessazione.

L'opzione di reiterare uno schema di regime regolato, seppur limitatamente ai soggetti vulnerabili – in presenza di un orientamento nel senso della piena liberalizzazione del mercato rimontante alla Direttiva 944/2019/UE<sup>37</sup> – è andato incontro ad alcune critiche centrate proprio

---

<sup>36</sup> Cfr. ARERA, *Integrazione della memoria dell'Autorità di Regolazione per Energia Reti Ambiente*, 62/2024/i/eel, in merito agli esiti delle procedure concorsuali per l'assegnazione del servizio a tutele gradualmente per i clienti domestici non vulnerabili, 25 marzo 2024, 12.

<sup>37</sup> È confermato dal quinto pacchetto energia dell'UE (c.d. "Electricity Market Design Reform") con i recenti Regolamento 2024/1747/UE e Direttiva 2024/1711/UE. Va tuttavia precisato che la Direttiva 2024/1711 sottolinea come i fornitori di energia abbiano ridotto gli schemi di offerta messi a disposizione della clientela e, in specie, i contratti a prezzo fisso. Di qui l'obiettivo di assicurare che i consumatori abbiano la

sulla circostanza che questo si fonderebbe su criteri non compatibili con il disegno concorrenziale posto invece dal sistema<sup>38</sup>. Ad essere contestata è, in particolare, la regolazione pubblica della fissazione dei prezzi, atteso che tale modalità di tutela sarebbe ammessa dal diritto europeo solo in via subordinata rispetto all'adozione di politiche di carattere strutturale, alle quali sarebbe dovrebbe essere accordata preferenza e, comunque, dovrebbe essere impiegata solo laddove necessaria per il perseguimento dell'interesse economico generale<sup>39</sup>. Ciò, si aggiunge, anche tenuto conto della estrema varietà dei soggetti rientranti nella categoria degli utenti vulnerabili.

A fronte di tali opinioni, c'è però da dire che l'impostazione su indicata sembra essere in parte oggetto di revisione, almeno in punto di principio, da parte della stessa Direttiva 2024/1711, la quale – sulla scorta dell'estrema volatilità dei prezzi sperimentata nel biennio precedente all'adozione – ha chiarito che se gli interventi pubblici nella fissazione dei prezzi costituiscono, in linea teorica, una misura che falsa il mercato, essi, tuttavia, sono suscettibili di essere applicati ai clienti vulnerabili e ai clienti

---

possibilità di optare per contratti di somministrazione di energia elettrica a tempo determinato e a un prezzo fisso accessibile, senza attribuzione del diritto ai fornitori di modificare unilateralmente le condizioni contrattuali o di risolvere il contratto prima della scadenza (cfr. Considerando (17)).

<sup>38</sup> A. CAMEDDA, *op. cit.*, 549; T. FAVARO, *Regolare la «transizione energetica»: Stato, Mercato, Innovazione*, Padova, 2020, 47.

<sup>39</sup> Cfr. art. 5 Direttiva 944/2019/UE.

in condizioni di povertà energetica, e ciò anche indipendentemente dalla presenza o meno di una crisi dei prezzi dell'energia elettrica<sup>40</sup>.

Tanto premesso, partendo dall'analisi delle modalità di determinazione del corrispettivo di fornitura dell'energia nel regime di maggior tutela, è interessante notare che esso è costruito, per trimestre di riferimento, a partire dal prezzo di mercato dell'energia all'ingrosso atteso per il trimestre, con l'aggiunta di componenti ulteriori relativi, tra l'altro, ai costi di commercializzazione e di vendita della società erogatrice in maggior tutela<sup>41</sup>. Se confrontate, quindi, con quelle del servizio a tutele gradualità, le condizioni economiche di erogazione del servizio appaiono diverse, specialmente nel riferimento temporale della determinazione del prezzo all'ingrosso.

---

<sup>40</sup> Vedi Considerando (28), il quale aggiunge anche che, in via transitoria, tale sistema potrebbe essere applicato ai clienti civili (non vulnerabili) e alle microimprese, e che comunque è un'opzione pienamente perseguibile «durante una crisi dei prezzi dell'energia elettrica», «in via eccezionale e temporanea», «purché ciò non crei distorsioni tra fornitori e questi ultimi ricevano una compensazione dei costi per la fornitura sottocosto».

<sup>41</sup> Il prezzo di commercializzazione e di vendita ("PCV") è, come noto, un costo in quota fissa che copre le spese della società di somministrazione di energia relative alle operazioni di gestione commerciale dei clienti (quali attività di comunicazione e marketing, promozione, informazione e approvvigionamenti degli agenti commerciali) indipendenti dal consumo effettivo. Nel mercato libero è fissato liberamente dall'erogatore, mentre nel sistema di maggior tutela è individuato da Arera. Si vedano comunque gli "Orientamenti per la revisione delle modalità di determinazione delle componenti per la commercializzazione al dettaglio PVC e RCV", 169/2024/r/eel, di Arera, 8 maggio 2024, con il quale l'Autorità ha avviato le consultazioni in merito alla revisione delle modalità di determinazione delle componenti prezzo PCV, con lo scopo di «garantire l'equilibrio economico-finanziario degli esercenti che sono chiamati ad erogare un servizio pubblico ai clienti vulnerabili (al prezzo definito dall'Autorità), [e] di definire il prezzo pagato dai clienti finali, secondo criteri di mercato, così da riflettere i costi efficienti del servizio e non creare al contempo delle barriere all'uscita dalla tutela». A ciò si aggiungono altri costi fissi come, ad esempio, i costi di dispacciamento.

Tale diversità non è però priva di senso giacché si spiega con la diversità di funzione del regime. Infatti, il differimento temporale nel sistema di vulnerabilità (prezzo atteso nel trimestre successivo) consente di diluire nel tempo l'impatto, sulla spesa dei clienti finali, delle variazioni inattese di prezzo che si dovessero formare nel mercato all'ingrosso. Proprio a ragione delle differenti modalità di calcolo, peraltro, non segue necessariamente che i prezzi disponibili nel servizio di maggior tutela siano, in concreto, sempre inferiori a quelli del meccanismo a tutele graduali, atteso che questi ultimi dipendono dagli esiti delle aste (al ribasso), come mostrano le recenti vicende normative<sup>42</sup>. Rimane, tuttavia, come dato significativo che la maggior tutela è in grado di offrire, al

---

<sup>42</sup> Proprio la maggior convenienza, rispetto a quello inizialmente disponibile sul mercato di maggior tutela, del prezzo formatosi a seguito delle aste per l'erogazione del servizio a tutele gradualità – dovuto in parte al risparmio sui costi di acquisizione e *marketing* rispetto a quelli sostenuti per conquistare gradualmente più clienti nel mercato libero, specialmente considerando che molti clienti domestici tendono a rimanere con il fornitore – ha indotto il legislatore a consentire (articolo 24 legge n. 193 del 2024) ai clienti domestici vulnerabili di accedere al servizio a tutele gradualità con domanda da presentare entro il 30 giugno 2025. Va tuttavia considerato che l'intervento normativo ha sollevato alcuni dubbi di ragionevolezza, soprattutto perché sistema a tutele gradualità e meccanismo di maggior tutela rappresentano modalità di erogazione del servizio, come si è provato a indicare, con funzioni e scopi ben differenti. Gli operatori aggiudicatari delle aste STG potrebbero, infatti, sopportare danni economici anche significativi a seguito dell'obbligo di estendere le condizioni economiche di asta alla platea diversa e più ampia di clienti domestici vulnerabili senza che vi sia la possibilità di utilizzare il canale commerciale per fornire i medesimi sul mercato libero successivamente alla conclusione del servizio a tutele gradualità. Dall'altra parte, il maggior operatore esercente il servizio di maggior tutela, Servizio Elettrico Nazionale S.p.A., correrrebbe il rischio di perdere circa tre milioni di clienti e con le connesse difficoltà al mantenimento della propria struttura societaria e danni probabili in termini di necessità di prevedere meccanismi di *stranded cost*. Le delibere Arera 10/2025 e 48/2025 attuative del menzionato articolo 24 sono state di recente annullate dal TAR Lombardia, Sez. Milano (vedi <https://tinyurl.com/msvm5akn>).

momento, prezzi più convenienti della quasi totalità dei contratti disponibili sul mercato libero, a parziale smentita di chi sosteneva che quest'ultimo fosse in grado di determinare sin da subito un sostanziale livellamento verso il basso delle tariffe<sup>43</sup>.

Quanto al servizio di vulnerabilità che sostituirà il sistema di maggior tutela, esso parrebbe mantenere, in linea di massima, le modalità di definizione dei corrispettivi, i quali dovrebbero riflettere il prezzo dell'energia elettrica nel mercato all'ingrosso al quale aggiungere i costi relativi delle attività di commercializzazione del servizio, questi ultimi da determinare sulla base di criteri di mercato (articolo 14, comma 3, del decreto-legge n. 181 del 2023).

Sembra dunque potersi affermare che la modalità di determinazione pubblica delle tariffe sopra descritta, lungi dall'escludere ogni riferimento al mercato, si pone, al contrario, in una prospettiva di contenimento delle oscillazioni dei prezzi, nell'ottica di mitigarne l'eccessiva volatilità, con lo scopo, pertanto, di assicurare protezione economica dagli *shocks* di mercato<sup>44</sup>. A tale primo elemento di differenziazione, nella funzionalizzazione del servizio di vulnerabilità si associa poi il disciplinamento delle condotte dell'erogatore del servizio nei confronti degli utenti vulnerabili.

---

<sup>43</sup> È sufficiente, sul punto, confrontare ARERA, *Rapporto 52/2025/I/COM. Monitoraggio sull'evoluzione dei mercati di vendita al dettaglio dell'energia elettrica e del gas. Rapporto di aggiornamento di gennaio 2025*, 18 febbraio 2025, spec. 133 ss.

<sup>44</sup> A maggior ragione comprensibili se il mercato libero è al momento capace di offrire solo contratti a prezzo variabile.

Se il sistema a tutele graduali costituisce, come accennato, l'occasione per sensibilizzare commercialmente il consumatore in vista dell'approdo al mercato libero, l'art. 14 del decreto-legge n. 181 del 2023, intervenendo sull'art. 11 del d.lgs. 8 novembre 2021, n. 210, ha introdotto, invece, relativamente al “servizio di vulnerabilità”, *i*) l'obbligo per ciascun fornitore di svolgere l'attività concernente il servizio in maniera separata rispetto a ogni altra attività di somministrazione di energia; *ii*) il divieto per il fornitore di utilizzare il rapporto creato dal servizio di vulnerabilità per promuovere presso il consumatore offerte sul mercato libero nonché *iii*) il divieto di utilizzare i dati e le informazioni acquisite nello svolgimento del servizio di vulnerabilità per attività diverse da quella di commercializzazione del servizio stesso.

Il differente approccio all'utente che emerge dall'analisi comparata dei due sistemi rende maggiormente evidente come, nell'ambito della vulnerabilità, il legislatore si sia posto un obiettivo peculiare di tutela del vulnerabile che non attiene esclusivamente alla protezione della sfera economica ma guarda anche al diverso ambito della sollecitazione commerciale all'accesso al mercato libero dell'energia. Rispetto al vulnerabile quindi – almeno fino a quando questi ritenga di voler usufruire del servizio di vulnerabilità, per il quale è sempre possibile l'*opt-out* – le limitazioni concernono, allo stesso tempo, la possibilità che divenga oggetto di processi di commercializzazione.

L'indicazione che si ricava dall'impianto normativo, perciò, è quella di un servizio finalizzato alla tutela di specifiche categorie di fruitori di servizi

energetici dall'esposizione a un mercato complesso, in continua evoluzione, anche tecnologica, caratterizzato da notevole volatilità e da un rapporto, non facilmente governabile per l'utente, tra dinamiche dei prezzi e fattori esterni su queste incidenti<sup>45</sup>.

Questa funzione di tutela, si è detto, opera però su due piani, quello economico, che guarda al prezzo e appare più legata all'idea di povertà energetica, e quello relativo all'autodeterminazione negoziale del soggetto sul mercato, la quale guarda alla vulnerabilità quale condizione che richiede di evitare che il cittadino sia oggetto di processi di commercializzazione passiva, nei quali l'assoggettamento alle regole del mercato potrebbe risolversi a suo danno, stante l'attuale complessità dei meccanismi del mercato energetico e la contestuale difficoltà a comprenderli appieno<sup>46</sup>.

Il riferimento all'età anagrafica, in questa prospettiva, appare idoneo a coprire entrambi gli ambiti, dato, da un lato, il collegamento tra età e condizione di difficoltà economica dovuta alla misura delle prestazioni pensionistiche, e, dall'altro, tra forme di esclusione tecnologica e digitale – che rimane forte in particolare nel Mezzogiorno –, culturale, o anche solo

---

<sup>45</sup> Basti pensare, oltre alle contingenze geopolitiche, alla struttura del mercato dell'energia nazionale, sui prezzi del quale incide significativamente il grado di diffusione delle energie rinnovabili, o la scarsa diffusione di strutture contrattuali a lungo termine, aventi la capacità di stabilizzare i prezzi, quali i *power purchase agreements*. Vedi D. NAVIA SIMON, L. D. ANADON, *Power price stability and the insurance value of renewable technologies*, in *Nature Energy*, 2025, 329 ss.

<sup>46</sup> E, dunque, a scegliere consapevolmente. A ciò si può aggiungere che il bacino di utenza costituito dai vulnerabili potrebbe risultare scarsamente interessante per gli operatori del libero mercato, soprattutto per il relativo maggior rischio di sofferenza del credito, con la conseguenza che, ove profilati come tali, i vulnerabili potrebbero ritrovarsi ad avere a disposizione un numero ridotto di offerte, con condizioni non necessariamente vantaggiose.

di ridotta capacità dovuta al deterioramento delle condizioni di salute, e possibilità di selezionare consapevolmente le offerte. Tale ultimo aspetto incide, evidentemente, sulla possibilità di manifestare una piena e non compromessa libertà contrattuale. Non vale, peraltro, obiettare che il sistema si risolverebbe in una forma di *nudging* nei confronti di una categoria particolarmente eterogenea al suo interno, quale è quella degli ultrasettantacinquenni. Per quanto arbitraria possa essere l'individuazione di una soglia di età, infatti, sussistono comunque esigenze di protezione connesse all'*energy ageism*, come si è provato a mettere in evidenza. A ciò si deve inoltre aggiungere come considerazione ulteriore che il regime di vulnerabilità non ha valenza obbligatoria, per cui all'utente è rimessa la facoltà di farvi rinuncia senza limitazioni particolari<sup>47</sup>.

#### **4. Osservazioni conclusive. L'*energy ageism* nella prospettiva generale di un approccio diversificato alla proiezione degli utenti sul mercato dell'energia**

Le politiche di transizione non si limitano a promuovere tecnologie efficienti nell'ottica di riduzione delle emissioni, ma comportano, al contempo, la potenziale trasformazione delle strutture economiche e sociali e, soprattutto, mostrano di avere impatti sociali diretti sui diritti dei

---

<sup>47</sup> Nell'ottica della funzione perseguita, d'altra parte, appare condivisibile la scelta del legislatore di prevedere un meccanismo di *opt-out*, con adesione automatica, rispetto ad uno di *opt-in*.

cittadini, sulle comunità e sul modo in cui i mercati energetici sono governati<sup>48</sup>. L'incremento della possibilità di accesso a forme di energia sostenibile, dunque, non si traduce automaticamente in un miglioramento del benessere generale se non sono assicurate modalità rispettose dei diritti fondamentali della persona.

In questo contesto, le nozioni di “cliente vulnerabile” e di “povertà energetica” diventano strumenti utili di un governo dei mercati dell'energia finalizzato, oltre che alla promozione della concorrenza, alla protezione dei valori dell'inclusività.

La parziale sovrapposizione concettuale tra i due termini richiede certo un adeguato coordinamento normativo in fase di recepimento della Direttiva (UE) 2023/1791<sup>49</sup>. In particolare, sarà necessario ben delimitare i relativi ambiti di rilevanza, tenendo conto anche degli esiti applicativi della disciplina, per evitare sovrapposizioni e disomogeneità di trattamento. Da questo punto di vista, le politiche pubbliche finalizzate al contrasto della povertà energetica dovrebbero prendere in dovuta considerazione la duplice valenza dell'età anagrafica, per affrontare l'elemento di debolezza economica, ove rilevante, ovvero per occuparsi degli aspetti concernenti il grado di esclusione tecnologica e digitale dell'utente. Elementi, come si è accennato, i quali non sempre operano sempre congiuntamente.

---

<sup>48</sup> F. PROEDROU, *EU Energy Geopolitics: Strategic Premiums, Challenges, and Dilemmas in the Global Energy Transition Era*, Londra, 2025, 15 ss.

<sup>49</sup> Come si legge all'art. 2 della Raccomandazione (UE) 2023/2407 della Commissione del 20 ottobre 2023 sulla povertà energetica, dove si raccomanda agli Stati Membri di garantire le differenze tra i concetti di clienti vulnerabili e di povertà energetica e di rispecchiare le relative complementarità nelle politiche e nelle misure in merito adottate a livello nazionale.

Il tema dell'*energy ageism* e, più in generale, della tutela della vulnerabilità – come normativamente disciplinati dal legislatore nazionale sulla scorta del quadro unionale – sembrano andare nel verso del superamento di una concezione unidimensionale di tutela, vale a dire di un approccio ancorato ai paradigmi dell'asimmetria informativa, della debolezza contrattuale e dell'intervento riequilibrativo sul singolo contratto. Emergono, al contrario, quali prospettive ulteriori e maggiormente sistematiche di approccio, la necessità di intervenire sulle cause strutturali della vulnerabilità provando a mitigarne gli effetti e l'idea che non sia sempre possibile accompagnare l'utente verso la comprensione delle logiche di mercato, nell'ottica di fare delle scelte negoziali di quest'ultimo il presupposto di un efficace funzionamento del mercato. Non tutti i fruitori sono infatti uguali, e, soprattutto, non sono uguali i mercati né equivalenti sono i beni che vi sono scambiati<sup>50</sup>. Proprio per questo motivo può risultare opportuno – in alcune ipotesi, e il mercato dell'energia pare essere tra queste – proteggere l'utente dalle relative dinamiche.

Questo sembra essere il senso, d'altra parte, della recente Raccomandazione (UE) 2024/2481 della Commissione del 13 settembre

---

<sup>50</sup> Cfr. M. GRECO, *Prime note sulla dimensione costituzionale della povertà energetica. L'ipotesi di un diritto sociale all'energia*, *Dirittifondamentali.it*, 2022, 443, con il quale si concorda nel ritenere che sarebbe erroneo «ridurre i rapporti tra società ed energia ai soli aspetti relativi alle esigenze della produzione» in quanto nella società contemporanee i bisogni energetici si trovano a concorrere in modo determinante nel definire l'attuale *standard* di vita dignitosa, condizionando sensibilmente il concreto godimento di molti diritti fondamentali. Si veda anche A. J. BRADBROOK, J. G. GARDAM, *Placing access to energy services within a human rights framework*, in *Human Rights Quarterly*, 2006, 389 ss. Sul rapporto tra povertà e Costituzione, M. RUOTOLO, *La lotta alla povertà come dovere dei pubblici poteri. Alla ricerca dei fondamenti costituzionali del diritto a un'esistenza dignitosa*, in *Rivista di Diritto Pubblico*, 2011, 391 ss.

2024, la quale si premura, tra le altre cose, di precisare l'interpretazione da attribuire all'art. 24 (*Responsabilizzazione e tutela dei clienti vulnerabili e alleviamento della povertà energetica*) della Direttiva (UE) 2023/1791. Significative, in questa direzione, le indicazioni nel documento sull'opportunità che gli Stati membri procedano alla creazione di sportelli unici gratuiti per la consulenza tecnica, amministrativa e finanziaria in favore di vulnerabili e soggetti in condizioni di povertà energetica, allo scopo di fornire informazioni in merito alle tariffe energetiche disponibili, alle misure comportamentali volte a ridurre il consumo di energia, nonché alle azioni da adottare per migliorare l'efficienza energetica nelle abitazioni<sup>51</sup>. La Raccomandazione dedica poi una sezione significativa all'obbligo gravanti sugli Stati membri di dare priorità a politiche di sostegno per le persone in condizioni di vulnerabilità e di povertà energetica. In entrambi i casi pare all'opera un cambio significativo di prospettiva: non si chiede più all'utente vulnerabile, o in condizioni di *fuel poverty*, di adattarsi ai processi di liberalizzazione di un mercato dell'energia sempre più complesso, ma si prevedono politiche pubbliche preordinate a individuare condizioni per la tutela effettiva di questi<sup>52</sup>.

---

<sup>51</sup> Eventualmente segnalando eventuali finanziamenti disponibili. L'assistenza tecnica per i gruppi vulnerabili può essere erogata, ad esempio, da punti di consulenza energetica ed *energy café* a livello regionale o comunale o con consulenze a domicilio in materia di energia. Ai fini dell'attuazione dell'articolo 24, paragrafo 3, lettera d), è importante assicurarsi che l'assistenza erogata raggiunga effettivamente i gruppi vulnerabili elencati.

<sup>52</sup> Cfr., d'altronde, l'art. 6.5.2 della citata Raccomandazione, nel quale la ragione degli interventi è individuata nella circostanza che «per i clienti vulnerabili è più difficile agire in modo indipendente nel mercato liberalizzato dell'energia e cogliere le opportunità che esso offre».