

Vulnerabilidad, sostenibilidad y efectividad en la contratación de consumo
Mariló Gramunt Fombuena
Gemma Rubio Gimeno (coords.)
ISBN: 979-13-87913-43-4
Madrid, 2025
pp. 79-97
DOI: 10.37417/VSECC/03
Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales
Editado bajo licencia Creative Commons Attribution 4.0 International License

LA VULNERABILITÀ NEL SETTORE ENERGETICO. IL QUADRO DEL DIRITTO EUROPEO E L'APPROCCIO DELL'ORDINAMENTO ITALIANO*

Carla SOLINAS

*Professore Associato abilitata Ordinario di Diritto Privato
Università di Roma "Tor Vergata"*

SOMMARIO: 1. IL CLIENTE VULNERABILE E LA DIVERSA FIGURA DEL CONTRAENTE DEBOLE NEL SETTORE ENERGETICO.— 2. LE POLITICHE ENERGETICHE DELL'UNIONE EUROPEA. DAL CONTRAENTE DEBOLE AL CLIENTE ATTIVO.— 3. LA PROTEZIONE DEL CLIENTE VULNERABILE.— 4. LA RESPONSABILIZZAZIONE DEL CLIENTE VULNERABILE.— 5. CONCLUSIONI.— 6. BIBLIOGRAFIA.

1. IL CLIENTE VULNERABILE E LA DIVERSA FIGURA DEL CONTRAENTE DEBOLE NEL SETTORE ENERGETICO

È noto che non vi è una definizione generale di soggetto vulnerabile e che, al più, questa figura trovi definizione in singoli settori o contesti¹.

* Este trabajo forma parte de las actividades en ejecución del proyecto Generación de conocimiento «Sostenibilidad, vulnerabilidad y efectividad: nuevo marco para una reformulación del derecho contractual de consumo» PID2023-146813NB-I00, financiado por MICIU/AEI/10.13039/501100011033 i por FEDER (UE).

¹ Anche nella letteratura giuridica il concetto di vulnerabilità assume sfumature differenti. Nel 2016 lo studio della Commissione europea *Consumer vulnerability across key markets in the European Union – Final report*, Publications Office, 2016 aveva rilevato l'assenza di una definizione univoca e comunemente accettata di vulnerabilità dei consumatori. Lo studio citato rinveniva che «two broad vulnerability categories emerge from the literature, namely, vulne-

Uno di questi è il settore energetico, nel quale il tema della vulnerabilità ha assunto negli anni un'importanza crescente. Nelle pagine che seguiranno analizzerò la rilevanza di questa figura nella normativa europea e in quella nazionale derivata, facendo riferimento all'esperienza italiana e concentrandomi sul mercato dell'energia elettrica.

È nel contesto nazionale che va ricercata la nozione di cliente vulnerabile, dal momento che la normativa europea, che offre la cornice della regolazione in tema di energia, rinvia a tal fine al diritto interno e si limita a fornire solo alcuni possibili indici di vulnerabilità.

L'art. 28 della Dir. (UE) 944 del 2019², rubricato «clienti vulnerabili», dispone che «il concetto di cliente vulnerabile 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 apparecchiature elettriche per motivi di salute, l'età o altri criteri».

Ad esso si affianca il concetto di cliente in situazione di «povertà energetica», una condizione di particolare ed intensa vulnerabilità, specificamente considerata nel successivo art. 29, e definita all'art. 2, n. 52, della Dir. 1791 del 2023³. Quest'ultimo definisce la povertà energetica come «l'impossibilità» per una famiglia «di accedere a servizi energetici essenziali che forniscono livelli basilari e standard dignitosi di vita e salute» — compresa un'erogazione adeguata di riscaldamento, acqua calda, raffrescamento, illuminazione ed energia per alimentare gli apparecchi, nel rispettivo contesto nazionale, della politica sociale esistente a livello nazionale e delle altre politiche nazionali pertinenti — «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 efficienza energetica delle abitazioni».

L'Italia ha delineato il concetto di cliente vulnerabile all'art. 11 del decreto legislativo 8 novembre 2021 n. 210, con cui ha recepito la citata direttiva del 2019, di fatto recependo alcuni indici di vulnerabilità individuati dal legislatore europeo.

Sono, dunque, «clienti vulnerabili» i clienti civili con età superiore ai settantacinque anni; oppure i «clienti civili» con svantaggi economici o di salute (più esattamente coloro che si trovano in condizioni econo-

rability which relates to personal characteristics of the consumer and a broader concept which takes into account the transactional situations in which consumers find themselves. Most recent definitions also recognise that vulnerability is not a static condition. Consumers may move in and out of states of vulnerability and they may be vulnerable in respect of some categories of transaction but not others».

² 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.

³ 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.

micamente svantaggiate o che versano in condizioni di salute gravi a tal punto da necessitare dell'utilizzo di apparecchiature medico-terapeutiche alimentate dall'energia elettrica per il loro mantenimento in vita); oppure coloro presso i quali sono presenti persone che versano nelle suddette gravi condizioni di salute; oppure coloro che, ai sensi della legge, rientrano tra i soggetti con disabilità; oppure, ancora, coloro le cui utenze sono ubicate nelle isole minori non interconnesse o in strutture abitative di emergenza a seguito di eventi calamitosi.

Da ciò si evince che la vulnerabilità è una situazione personale o ambientale che comporta una particolare difficoltà nell'accesso ai servizi energetici o una significativa dipendenza dalla fornitura energetica (si pensi al caso della necessità di usufruire di macchinari elettrici per vivere). Si tratta, dunque, di una condizione che può essere di tipo economico, oppure soggettivo (ad es., l'età o lo stato di salute), oppure geografico, e che contribuisce ad identificare un particolare *status* di utente del sistema energetico. Uno stato, peraltro, potenzialmente transitorio.

La povertà energetica indica, invece, una più radicale situazione di impossibilità di accesso al servizio, che sia tale da intaccare la dignità della persona e che derivi da una combinazione di fattori (personali e/o ambientali). Si tratta di una condizione che, in ogni caso, deve caratterizzarsi per una situazione economica soggettiva di sofferenza⁴.

Oltre che per mezzo di misure di carattere pubblicistico (si pensi alle agevolazioni fiscali o ai sussidi finanziari che gli Stati membri possono riconoscere a chi versa nelle situazioni suddette⁵), la tutela delle situazioni di vulnerabilità o povertà può realizzarsi anche attraverso norme di diritto privato. Come si vedrà, infatti, anche nei rapporti contrattuali o nella partecipazione a particolari enti impegnati nella produzione o consumo di elettricità, possono assumere rilevanza le situazioni di vulnerabilità o di povertà energetica.

L'art. 28 par. 1 della Dir.(UE) 944 del 2019, a riguardo, impone agli Stati membri di assicurare effettività ai diritti e agli obblighi relativi ai clienti vulnerabili, e di garantire un elevato livello di tutela dei consumatori, con particolare riguardo alla trasparenza delle condizioni di contratto, alle informazioni generali e ai meccanismi di risoluzione delle controversie.

⁴ Sui concetti di povertà e di vulnerabilità nel settore energetico, anche nel precedente quadro regolatorio, v. M. DE FOCATIIS, «Povertà energetica e cliente vulnerabile tra ragioni di Stato e di mercato», in E. BRUTI LIBERATI, M. DE FOCATIIS e A. TRAVI (a cura di), *Esperienze regolatorie europea confronto nel settore dell'energia. Atti del convegno AIDEN, Milano, 3 dicembre 2015*, Assago, 2017, p. 101 ss.; M. BARTL, «The Affordability of Energy: How Much Protection for the Vulnerable Consumers?», in *Journal of Consumer Policy*, 2010, p. 225 ss.

⁵ Rientrano in questo ambito le misure che gli Stati membri sono chiamati ad adottare ex art. 28, par. 2, Dir. 944 del 2019, come la fornitura di prestazioni attraverso sistemi di assistenza sociale o un sostegno ai miglioramenti dell'efficienza energetica.

È importante sottolineare un aspetto. Non vi è coincidenza né piena sovrapponibilità tra la nozione di vulnerabilità e quella di debolezza contrattuale. Mentre la prima fa riferimento a fattori soggettivi, oggettivi o ambientali che condizionano l'accesso al servizio, la seconda esprime la scarsa capacità del contraente di negoziare con l'altra parte in situazione di parità⁶.

Come noto, già da decenni la figura del contraente debole è stata oggetto di ampia considerazione da parte del diritto europeo. Il diritto nazionale derivato ha profondamente cambiato molte delle sue più tradizionali impostazioni in tema di contratto, segnatamente per quel che riguarda l'ambito del diritto dei consumatori. All'idea tradizionale di un contratto strettamente aderente agli esiti della negoziazione tra le parti, ipotizzate di pari forza negoziale, si è sostituita quella di un contratto equo anche grazie alla normativa avente il fine di riequilibrare le posizioni tra contraenti inevitabilmente in posizioni di disparità contrattuale. I numerosi strumenti individuati dal diritto a tale scopo vanno dal divieto di clausole vessatorie ad una massiccia regolamentazione della fase precontrattuale, in particolar modo con riferimento agli obblighi informativi, fino alla predisposizione di meccanismi di risoluzione alternativa delle controversie tali da rendere effettiva ed efficace la tutela dei diritti dei consumatori.

Il concetto di debolezza contrattuale si rinviene, naturalmente, anche nel settore dell'elettricità. I contratti di fornitura di energia elettrica stipulati dal «cliente domestico», quale parte contraente debole, beneficiano di un particolare regime giuridico volto a riequilibrare le posizioni dei contraenti. La normativa di settore, ad esempio, impone l'equità delle condizioni di contratto (art. 10, par. 3 e 8, Dir. 944 del 2019) o prevede numerosi obblighi informativi (art. 10, Dir. 944 del 2019).

Il concetto di vulnerabilità, però, si distingue da quello di debolezza contrattuale e, di conseguenza, anche le misure volte a rimediare alla vulnerabilità stessa non sono coincidenti con quelle della tutela del consumatore in quanto tale. Esse non mirano al riequilibrio del contratto, ma all'eliminazione o correzione dei fattori di vulnerabilità o dei loro effetti. Tali misure possono certamente comprendere quelle di tutela del consumatore, ma, come si vedrà, non si esauriscono in esse.

⁶ Sotto un altro profilo, in dottrina si segnala nel diritto dei contratti la distinzione tra vulnerabilità e debolezza del consumatore in ragione della natura non strutturale della debolezza che fonda la vulnerabilità. Scrivono M. RABITTI M. e F. BASSAN, «Dal consumatore medio al consumatore attivo», in *Rivista trimestrale di diritto dell'economia*, 2024, p.154 che, oggi, «il consumatore torna ad essere non tanto e non solo un contraente debole, quanto una *persona* debole, anzi tanto debole da essere vulnerabile. Ma la sua debolezza non è strutturale, data cioè dall'asimmetria di posizione con il professionista e superabile con iniezioni di informazioni: è una debolezza che può persino fiaccare la sua capacità di autodeterminazione come singolo, e non come appartenente a una categoria protetta. È in gioco quindi la libertà di scelta consapevole in un ecosistema nuovo».

2. LE POLITICHE ENERGETICHE DELL'UNIONE EUROPEA. DAL CONTRAENTE DEBOLE AL CLIENTE ATTIVO

I diversi «pacchetti» di provvedimenti europei in tema energetico hanno riservato una considerazione sempre maggiore ai profili di debolezza contrattuale della clientela, e solo più di recente a quelli di vulnerabilità.

Le direttive di prima e seconda generazione del 1996 e del 2003⁷ avevano liberalizzato il mercato della produzione e della vendita di energia elettrica⁸. Questo ha messo le basi per consentire all'utente del servizio liberalizzato di scegliere da chi acquistare l'energia, attribuendogli quindi la possibilità di optare tra più offerte contrattuali.

Va ricordato che, al momento dell'apertura del mercato, il cliente era stato disabituato alla «scelta del contratto» da decenni di erogazione passiva. A lungo le condizioni e il prezzo della fornitura di energia erano stati solo quelli, garantiti e «rassicuranti», dell'unico contraente fornitore pubblico. Il cliente, soprattutto quello finale domestico, non era in grado di esercitare con padronanza la propria libertà contrattuale.

Tale circostanza ha richiesto innanzitutto di accompagnare l'utente a riappropriarsi dell'attitudine alla contrattazione: occorreva fornirgli tempo per «imparare» gradualmente a scegliere i contratti ed esercitare la propria libertà negoziale. In quest'ottica, accanto ad un mercato libero della vendita al dettaglio dell'energia elettrica (aperto alla concorrenza e alla libertà di scelta del contratto per i clienti ritenuti «idonei»⁹), è stato individuato un mercato nel quale il contratto di fornitura di energia elettrica è stato sottoposto ad una penetrante regolazione delle condizioni economiche e giuridiche da parte dell'Autorità indipendente pubblica di regolazione. I clienti ritenuti «non idonei» alla contrattazione sono stati collocati in questo mercato, e non hanno potuto esercitare pienamente la propria libertà contrattuale, scegliendo il fornitore e le

⁷ Per quanto riguarda l'energia elettrica v. Direttiva 96/92/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 dicembre 1996 concernente norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica; Direttiva 2003/54/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2003, relativa a norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica. Cfr. P. CAMERON (a cura di), *Legal aspects of EU energy regulation: implementing the new directives on electricity and gas across Europe*, Oxford University Press, 2005.

⁸ L'apertura alla concorrenza non aveva, invece, interessato i segmenti del trasporto, della trasformazione e della distribuzione di elettricità, perché legati alla rete unica nazionale e alle reti locali di distribuzione. Su questi temi e sulle loro implicazioni in relazione ai profili privatistici rinvio a C. SOLINAS, «Autonomia privata ed eteronomia nel servizio di fornitura di energia elettrica», in *Contratto e impresa*, 2010, p. 1368 ss.

⁹ Cfr. art. 2, n. 12, Direttiva 2003/54/CE: sono «“clienti idonei”»: i clienti che sono liberi di acquistare energia elettrica dal fornitore di propria scelta ai sensi dell'articolo 21 della presente direttiva».

condizioni giuridiche ed economiche dell'erogazione, fino al momento in cui il legislatore li ha ritenuti in grado di valutare il contratto e così di autodeterminarsi nel mercato libero¹⁰.

Il processo di riconoscimento della idoneità del cliente è stato graduale, fino al 2007, anno in cui tutti i clienti, compresi quelli «civili»¹¹ sono stati considerati idonei alla scelta contrattuale¹².

Una volta raggiunto l'obiettivo di restituire ai clienti l'attitudine alla scelta del contratto, già con la direttiva di «terza generazione» del 2009¹³ il fine è diventato irrobustire le norme in tema contrattuale: occorre che l'utente non solo fosse in grado di scegliere il contratto di fornitura di energia, ma che fosse messo nelle condizioni di scegliere al meglio e in forme ottimali anche per gli obiettivi di mercato.

Sono state rafforzate, allora, le norme sulla trasparenza contrattuale e sui diritti dei clienti. In particolare, l'art. 3, Dir. 2009/72/CE, che concerne gli «obblighi di servizio pubblico e la tutela dei consumatori», ha incaricato gli Stati membri di: garantire la possibilità del cliente di cambiare fornitore; garantire un elevato livello di protezione dei consumatori, con particolare riguardo alla trasparenza delle condizioni generali di contratto, alle informazioni generali e ai meccanismi di risoluzione delle controversie; assicurare che i fornitori di energia elettrica specifichino — con le fatture e nel loro materiale promozionale inviato ai clienti finali — una serie di dati relativi alla composizione dell'energia fornita e alle vie di ricorso a loro disposizione in caso di controversia. Ulteriori diritti sono stati previsti nell'Allegato 1 alla Direttiva del 2009, intitolato, appunto, «misure a tutela dei consumatori».

I clienti vulnerabili sono stati individuati quali soggetti necessitanti particolari salvaguardie dal medesimo art. 3 par. 7 della Direttiva del 2009, il quale ha chiesto agli Stati membri di adottare misure adeguate per tutelare i clienti finali, assicurando «in particolare ai clienti vulnerabili un'adeguata protezione».

Dal momento dell'apertura dei mercati della produzione e della vendita di energia elettrica, sono dunque cresciute le misure di tutela del contraente debole (*i.e.* del «cliente», soprattutto quello domestico). Si è però anche registrato un importante e graduale mutamento di pro-

¹⁰ Inizialmente è stato costituito il mercato «vincolato», sostituito poi quello «di maggior tutela», fino, più di recente, al «servizio a tutele gradualì», nel quale sono collocati i clienti che non hanno scelto un fornitore di energia.

¹¹ Ex art. 1, n. 10, Direttiva 2003/54/CE: i «clienti civili» venivano individuati nei «clienti che acquistano energia elettrica per il proprio consumo domestico, escluse le attività commerciali o professionali».

¹² Cfr. art. 21, Direttiva 2003/54/CE.

¹³ Direttiva 2009/72/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 luglio 2009, relativa a norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica e che abroga la direttiva 2003/54/CE.

spettiva con riferimento alla figura dell'utente del servizio energetico, e dunque del cliente.

Se si ripercorre l'avvicinarsi dei provvedimenti europei nel settore, è possibile intravedervi l'allontanamento dell'idea del cliente quale mero soggetto passivo della fornitura di elettricità e parte contraente debole (come tale, semplice destinataria di politiche di tutela in tema contrattuale).

Le politiche europee mirano oggi a definire una figura attiva di utente: il cliente finale di energia elettrica è «responsabilizzato» nella cura e nella soddisfazione delle proprie esigenze¹⁴. Egli diventa parte integrante dell'organizzazione di servizi efficienti e meno inquinanti, partecipa attivamente a forme di produzione e consumo di energia, anche grazie alle nuove potenzialità che la tecnologia digitale mette a disposizione.

Nel quarto pacchetto energia del 2019¹⁵, dunque, all'utente del servizio di energia elettrica viene chiesto di più, con l'intenzione di coinvolgerlo in forme più intense nelle politiche ambientali e climatiche.

La Direttiva 944 del 2019 intravede nell'obiettivo di decarbonizzare il sistema energetico «nuove opportunità» e, grazie al progresso tecnologico, l'occasione di «nuove forme di partecipazione dei consumatori» (considerando 3), ormai ritenuti in grado di assumere un ruolo nella stessa organizzazione del servizio essenziale.

Le soluzioni che vedono l'utente del servizio impegnato in prima persona nell'organizzazione delle forme di soddisfazione del bisogno di elettricità sono varie, tutte rilevanti anche sul piano privatistico e segnatamente contrattuale.

Si va da quella nella quale da mero «consumatore» di energia egli diventa anche «produttore» (finanche potendo cederne l'eccedenza non consumata, da cui il riferimento allo stesso quale *prosumer*)¹⁶; alla possibilità di costituire nuovi soggetti di diritto (le comunità energetiche e

¹⁴ La più moderna concezione del cliente nel settore dell'energia riflette un mutamento di prospettiva più ampio, che ha interessato la figura del consumatore, sia in termini generali che in ambiti settoriali. Sul punto cfr. M. RABITTI M. e F. BASSAN, *Dal consumatore medio al consumatore attivo*, op. cit., p. 164 ss.

¹⁵ Presentato con la Comunicazione *Energia pulita per tutti gli europei* del 30 novembre 2016, COM(2016) 860 final e comprendente, tra le altre, la Direttiva (UE) 2019/944.

¹⁶ La figura del *prosumer* è ormai nota agli studi privatistici. Cfr. A.M. BENEDETTI, «Lo scambio dei ruoli ovvero l'utente che produce energia: la regolazione convenzionale dello scambio sul posto», in G. NAPOLITANO e A. ZOPPINI (a cura di), *Annuario dei Diritti dell'energia. Regole e mercato delle energie rinnovabili*, Bologna, 2013, p. 189 ss.; M. MAUGERI, «"Smart contracts", "smart grids" e "smart meters": i nuovi orizzonti nel mercato dell'energia e la tutela del consumatore/"prosumer"», in *Studi senesi*, 2020, p. 85 ss.; M. GIOBBI, *Il consumatore energetico nel prisma del nuovo quadro europeo italo-eurounitario*, Napoli, 2021. Sull'autoconsumo M. MELI, «Autoconsumo di energia rinnovabile e nuove forme di energy sharing», in *Le nuove leggi civili commentate*, 2020, p. 630 ss.

quella particolare ipotesi di comunità energetiche rinnovabili)¹⁷ attraverso i quali soddisfare in vario modo il proprio bisogno di elettricità; ad altre soluzioni tramite le quali come utente del servizio elettrico egli può contribuire, per contratto, a garantire caratteri del sistema elettrico quali la flessibilità, ecc. (come nel meccanismo di *demand response*¹⁸).

L'obiettivo di fondo che accomuna le varie ipotesi è rendere la produzione e il consumo di energia più vicini agli utenti¹⁹. In tal modo si ritengono raggiungibili vari benefici: ottenere dai soggetti meno spreco di elettricità, grazie ad una maggiore cura e attenzione nel soddisfacimento delle proprie esigenze effettive di energia; una maggiore accessibilità economica all'energia; una minore dipendenza del siste-

¹⁷ V. in argomento S. MONTICELLI, L. RUGGERI (a cura di), *La via italiana alle comunità energetiche*, Napoli, 2022; M. MELI, «Le Comunità di Energia Rinnovabile: i diversi modelli organizzativi», in *Giur. it.*, 2023, p. 2761 ss.; L. BALESTRA, «Proprietà e soggettività delle comunità energetiche: profili privatistici», in *Giurisprudenza Italiana*, 2023, p. 2772.

¹⁸ Con il *demand response* i consumatori di energia elettrica si impegnano a modificare i propri prelievi di potenza (vale a dire il prelievo di elettricità che, in un certo momento, il cliente sta effettuando dalla rete) in risposta a segnali economici o tecnici provenienti dal sistema elettrico. Ciò consente di gestire l'esigenza di equilibrio della rete elettrica (per il cui corretto funzionamento è necessario il continuo bilanciamento tra immissione e prelievo di energia). L'intervento avviene sul lato della domanda di elettricità (il lato del consumo), piuttosto che su quello della produzione: quando devono essere soddisfatti i picchi di consumo della rete, nei momenti critici invece di aumentare sempre e solo la produzione-immissione di elettricità si cerca di ridurre o spostare i consumi di energia. Le caratteristiche della rete elettrica rendono necessario predisporre meccanismi di bilanciamento tra l'energia prodotta e immessa in rete e quella consumata. L'energia, come è noto, deve essere consumata in tempo reale o immagazzinata, nelle forme possibili, in batterie: quella prodotta e immessa nella rete di trasmissione deve essere immediatamente consumata, ed è dunque fondamentale assicurare, anche ai fini di sicurezza, la c.d. flessibilità energetica, vale a dire la capacità del sistema di garantire l'equilibrio tra domanda e offerta di energia. Per cui si dice che ad una certa produzione di energia deve corrispondere una domanda di energia equivalente, e viceversa. Questo aspetto, peraltro, è complicato in relazione alla sempre maggiore diffusione di impianti che si basano su fonti di energia rinnovabili che, quanto alla generazione di energia, non sono pienamente programmabili. Uno dei modi con cui si può garantire l'equilibrio e la flessibilità del sistema è quello di intervenire sulla domanda di energia, in modo tale da orientarla nell'arco della giornata ed evitare che essa si concentri tutta in segmenti orari nei quali quella prodotta ed immessa è in disequilibrio rispetto a quella che viene richiesta.

È in questo frangente che all'utente si può chiedere di farsi «parte attiva» in grado di influire e contribuire al corretto funzionamento del sistema, modificando le proprie abitudini di consumo e, per esempio, orientando la propria richiesta di energia verso fasce orarie con meno picchi di richiesta. A tal proposito, oltre ai classici strumenti contrattuali del prezzo della fornitura distinto per fasce orarie, si affaccia la possibilità di ricorrere a nuovi strumenti come i meccanismi di *demand response*. Tramite questi ultimi gli utenti, compresi quelli civili, possono «negoziare la loro flessibilità» (cons. 39, Direttiva n. 944/2019), ad esempio accettando contrattualmente di ridurre la propria richiesta di energia nei momenti di sua minore disponibilità in rete, in cambio di corrispettivo.

¹⁹ Non sono mancati rilievi critici su tale ipotesi, costruita sull'idea di un cliente del mercato energetico in grado di valutare i propri bisogni, individuare le migliori decisioni in relazione ai contratti energetici, comprendere la portata dei propri comportamenti, cfr. S. LAVRIJSEN, «Power to the Energy Consumers», in *European Energy and Environmental Law Review*, 2017, p. 172 ss.

ma produttivo di elettricità dai circuiti industriali, normalmente più inquinanti. Come si afferma nel cons. 10 della Direttiva n. 944/2019, «responsabilizzando i consumatori e fornendo loro gli strumenti per partecipare maggiormente al mercato, compresa la partecipazione in modi nuovi, si vuole che i cittadini nell'Unione beneficino del mercato interno dell'energia elettrica e che l'Unione raggiunga gli obiettivi che si è data in materia di energia rinnovabile»²⁰.

Sul fronte interno, l'Italia ha recepito la Direttiva del 2019 con il citato decreto legislativo 210 del 2021, attuandone le prescrizioni e integrandone le previsioni.

L'utente finale diventa, allora, «cliente attivo» del servizio, in quanto in grado, singolarmente o collettivamente, di produrre energia elettrica per il proprio consumo, di accumulare o vendere l'energia elettrica autoprodotta, o di partecipare a meccanismi di efficienza energetica o di flessibilità, eventualmente per mezzo di un soggetto aggregatore, senza che ciò costituisca la propria attività commerciale o professionale principale (v. art. 3, d. l.vo 210 del 2021).

Nella nuova regolamentazione del settore, l'informazione e la partecipazione attiva dei clienti finali, insieme alla protezione di quelli vulnerabili e in condizione di povertà energetica, assurgono a principi generali di disciplina e regolazione del mercato dell'energia elettrica (art. 1, co. 1, d. l.vo 210 del 2021).

Ai sensi dell'art. 14 d. l.vo 2010/2021, pertanto, i clienti finali «hanno il diritto di partecipare al mercato in qualità di clienti attivi», ed in particolare «hanno il diritto di prendere parte a meccanismi di flessibilità e a meccanismi di efficienza energetica» (lett. c).

Se con riferimento alla figura del cliente della fornitura elettrica si è assistito all'evoluzione normativa sopra descritta, occorre domandarsi se un tale percorso abbia interessato anche la figura del cliente vulnerabile. Quest'ultima, come detto, è certamente stata presa in considerazione dal legislatore, in primo luogo come soggetto destinatario di particolari salvaguardie e garanzie, anche in ragione della natura essenziale del bene elettricità (v. già il citato art. 3, Dir. 2009/72/CE). A tal fine, occorrerà fare innanzitutto alcuni riferimenti alle particolari misure di protezione riconosciute a tale figura nell'ordinamento italiano, per poi domandarsi se il cliente vulnerabile sia stato reso partecipe del processo di responsabilizzazione che ha interessato in via generale il cliente del settore elettrico.

²⁰ V. altresì la Comunicazione *Una strategia quadro per un'Unione dell'energia resiliente, corredata da una politica lungimirante in materia di cambiamenti climatici* (COM/2015/080 final): «la nostra visione è quella di un'Unione dell'energia che mette in primo piano i cittadini che svolgono un ruolo attivo nella transizione energetica, si avvantaggiano delle nuove tecnologie per pagare di meno e partecipano attivamente al mercato, e che tutela i consumatori vulnerabili».

3. LA PROTEZIONE DEL CLIENTE VULNERABILE

Le misure di protezione associate alla vulnerabilità dei clienti nel settore energetico sono varie e consistono sia in misure di tipo pubblicistico che in misure attinenti più direttamente al diritto privato.

Sul piano teorico generale, il citato studio europeo del 2016 sulla vulnerabilità del consumatore delinea cinque «dimensioni fondamentali della vulnerabilità»: quella di chi versa in situazioni che potrebbero comportare un maggior rischio di pregiudizio per il benessere della persona in relazione ai cambiamenti del mercato; quella riferibile a coloro che hanno una capacità limitata di massimizzare le loro utilità e il loro benessere (ad esempio, la vulnerabilità riferita ai soggetti che non sono in grado di comprendere la pubblicità o gli effetti di un prodotto); quella riferita alla difficoltà di ottenere o assimilare informazioni (c.d. vulnerabilità informativa); quella in cui versano coloro che sono incapaci o impossibilitati ad acquistare, scegliere o accedere a prodotti adeguati; quella che interessa gli individui più suscettibili alle pratiche di *marketing*²¹.

Ebbene, guardando al quadro sopra delineato, una prima forma di vulnerabilità che si è presentata nel settore dell'energia elettrica è quella, diffusa e comune ad ogni soggetto, che ha interessato qualsiasi utente dei servizi elettrici liberalizzati.

Si tratta di una forma di vulnerabilità che è prevalentemente riconducibile alle prime dimensioni delineate nello studio di cui sopra. Ogni cliente si è trovato ad essere potenzialmente pregiudicato dall'apertura del mercato in ragione dell'aumento della disponibilità di offerte contrattuali che non è stato immediatamente in grado di comprendere e scegliere. La misura protettiva, come si è visto, è consistita nell'aver regolato un settore del mercato nel quale il cliente finale ha potuto godere di una specifica salvaguardia, consistente nella puntuale regolamentazione da parte dell'Autorità indipendente di settore dei contratti di fornitura di energia e dei diritti dei clienti²². Con la graduale possibilità riconosciuta a categorie di utenti considerate ormai idonee a contrattare autonomamente nel mercato libero, i clienti hanno avuto la possibilità di abbandonare il mercato vincolato e scegliere la fornitura di energia nel mercato libero. Coloro che hanno scelto di non aderire al mercato libero hanno comunque potuto continuare a beneficiare delle

²¹ *Consumer vulnerability across key markets in the European Union, op. cit.*

²² Inizialmente, prima che tutti i clienti fossero valutati idonei a contrarre nel mercato libero, il segmento di mercato regolato dall'Autorità con prezzi e condizioni da essa stabiliti era quello del «mercato vincolato». A partire dal 1 luglio 2007, allorché il mercato libero è diventato accessibile a tutti, i clienti che hanno deciso di non agire nel mercato libero hanno potuto beneficiare, appunto, del regime dei contratti offerti nel «mercato di maggior tutela», nel quale, ancora una volta, prezzo e condizioni della fornitura sono stati determinati dall'Autorità di regolazione indipendente (oggi l'ARERA, l'Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente).

condizioni di prezzo di contratto stabilite dall'Autorità di regolazione: essi sono stati collocati, a tal fine, nel «mercato di maggior tutela».

Una condizione più specifica di vulnerabilità, come si è visto, si è venuta delineando nella normativa più recente con riferimento a quei clienti che versano in determinate condizioni o circostanze che rendono loro difficile l'accesso all'energia oppure che si trovano in una particolare condizione di dipendenza dall'energia (art. 28 Dir. 944 del 2019 e art. 11 d.l.vo 210 del 2021).

La vulnerabilità è andata dunque a connotare non più la situazione diffusa della clientela rispetto alla comprensione delle operazioni economiche del settore elettrico (com'era al momento dell'apertura dei mercati alla libera negoziazione e negli anni immediatamente successivi), ma, in senso proprio, una specifica condizione di difficoltà, non necessariamente coincidente con la (ridotta) capacità di comprensione dell'operazione economica avente ad oggetto la fornitura di energia.

Il servizio di «maggior tutela», allora, con la disciplina dei relativi contratti, è rimasto disponibile solo per queste particolari e specifiche categorie di clienti vulnerabili²³.

Di contro, coloro che inizialmente avevano potuto beneficiare della «maggior tutela» (perché pur idonei a negoziare nel mercato libero avevano preferito non farlo), se ritenuti essere clienti *non* vulnerabili sono stati inquadrati in via transitoria tra i beneficiari del «servizio a tutele gradualì». Quest'ultimo è un regime di fornitura particolare, costituito per garantire continuità di erogazione a quei clienti domestici che, pur potendo farlo, non scelgono un'offerta nel mercato libero. Nel servizio a tutele gradualì i fornitori vengono individuati tramite aste e le condizioni economiche della fornitura sono definite dall'ARERA in considerazione di indici di mercato.

Ecco, dunque, che a misure di tipo pubblicistico prevalentemente consistenti in sussidi e *bonus* sociali (come il «*bonus* sociale per il disagio economico», uno sconto sulle bollette di energia elettrica concesso sulla base della situazione economica²⁴, oppure il «*bonus* elettrico per disagio fisico», riconoscibile ai clienti domestici affetti da grave malattia o ai clienti domestici con fornitura elettrica presso i quali viva un soggetto affetto da grave malattia, che richiede l'utilizzo di apparecchiature elettromedicali per il mantenimento in vita²⁵), per

²³ Cfr. art. 16 ter, co. 3 D.l. 6 novembre 2021 n. 152, il quale dispone che, nelle more dell'adozione delle misure per il servizio di cui all'art. 11, co. 2, d.lgs. 210 del 2021 (il servizio di vulnerabilità), « nei confronti dei clienti vulnerabili e in condizioni di povertà energetica continua ad applicarsi il servizio di tutela » di cui all'articolo 1, co. 2, del d. l. 18 giugno 2007, n. 73.

²⁴ V. la delibera 135/2025/R/eel, dell'ARERA.

²⁵ Cfr. il Decreto del Ministero della Salute 13 gennaio 2011 sull'Individuazione delle apparecchiature medico-terapeutiche alimentate ad energia elettrica necessarie per il mantenimento in vita di persone in gravi condizioni di salute.

i clienti vulnerabili del settore elettrico si configura una speciale disciplina contrattuale di tutela. Una disciplina in gran parte di secondo grado, in quanto proveniente da regolamenti dell'Autorità. Sin dal 2007 il legislatore italiano aveva specificamente attribuito all'Autorità indipendente di regolazione poteri in tema di regolamentazione dei contratti del mercato di maggior tutela. Per garantire le disposizioni comunitarie in materia di servizio universale, l'ARERA ha infatti avuto il potere di «indicare» con propri provvedimenti le «condizioni standard di erogazione del servizio», facendo salvi i «poteri di vigilanza e di intervento dell'Autorità a tutela dei diritti degli utenti, anche nei casi di verificati e ingiustificati aumenti dei prezzi e alterazioni delle condizioni del servizio per i clienti che non hanno ancora esercitato il diritto di scelta» (art. 1, co. 3, D. l. 73 del 2007²⁶).

Il «servizio di vulnerabilità»²⁷ destinato appositamente ai clienti vulnerabili dall'art. 11, co. 2, D. lvo 210 del 2021 subentrerà a quello di «maggior tutela», rimanendo pur sempre regolato dall'ARERA, tra l'altro, quanto alla definizione delle condizioni giuridiche ed economiche dei contratti di fornitura.

In definitiva, la qualifica di cliente domestico vulnerabile è la (pre) condizione per l'applicazione del peculiare regime contrattuale riconducibile al servizio di vulnerabilità e per la conseguente applicazione delle specifiche garanzie previste in materia contrattuale dall'ARERA. Ciò implica la necessità di regolamentare la fase precontrattuale allo scopo di individuare quale sia il concreto contratto che uno specifico cliente ha diritto di poter stipulare.

A tal fine, l'ARERA ha adottato un'apposita delibera contenente *Disposizioni per l'identificazione dei clienti vulnerabili nel mercato dell'energia elettrica* (Del. 383/2023/R/EEL). In particolare, tra le varie ipotesi considerate²⁸, l'art. 2 disciplina le «modalità applicative

²⁶ Decreto legge 18 giugno 2007, n. 73 «Misure urgenti per l'attuazione di disposizioni comunitarie in materia di liberalizzazione dei mercati dell'energia», convertito convertito con modificazioni dalla L. 3 agosto 2007, n. 125.

²⁷ Cfr. art. 11, co. 2, D. lvo n. 210 del 2021, ove si dispone che, a decorrere dalla data di cessazione del servizio di maggior tutela precedentemente disciplinato, i clienti vulnerabili «hanno diritto a essere riforniti di energia elettrica, nell'ambito del servizio di vulnerabilità», con specifiche garanzie loro riconosciute e offerto «secondo le condizioni disciplinate dall'Autorità di regolazione per energia, reti e ambiente (ARERA) e a un prezzo che riflette il costo dell'energia elettrica nel mercato all'ingrosso e costi efficienti delle attività di commercializzazione del servizio medesimo, determinati sulla base di criteri di mercato». In esso, «la società Acquirente unico S.p.a. svolge, secondo condizioni e modalità stabilite dall'ARERA, la funzione di approvvigionamento centralizzato dell'energia elettrica all'ingrosso per la successiva cessione agli esercenti il servizio di vulnerabilità».

²⁸ Si disciplinano, ad esempio, anche le modalità applicative per l'identificazione dei clienti vulnerabili «già presenti nel mercato dell'energia elettrica» (art. 1 della Delibera n. 383 del 2023) e quelle per l'identificazione dei clienti vulnerabili a seguito di attivazione del servizio di ultima istanza da parte Sistema Informativo Integrato gestito da Acquirente unico (art. 3 della Delibera n. 383 del 2023).

per l'identificazione dei clienti vulnerabili in fase precontrattuale nel mercato dell'energia elettrica». Si prevede che — almeno per il momento — nel caso di stipula di un contratto con un nuovo cliente finale (per voltura o nuova attivazione) gli esercenti il servizio di maggior tutela verifichino la sussistenza dei requisiti di vulnerabilità acquisendo apposita autocertificazione del potenziale cliente.

È poi stabilito che gli esercenti il servizio a tutele graduali informino il cliente finale del fatto che, in presenza di almeno uno dei requisiti di vulnerabilità, il servizio di ultima istanza a cui egli «ha diritto» è quello di maggior tutela, e non, invece, quello a tutele graduali.

Quanto alla disciplina dei relativi contratti, l'ARERA ha adottato il c.d. «TIV», il *Testo integrato delle disposizioni dell'Autorità di regolazione per energia reti e ambiente per l'erogazione dei servizi di vendita dell'energia elettrica di ultima istanza*²⁹. Esso dispone che «i clienti aventi diritto alla maggior tutela comprendono i clienti finali domestici vulnerabili, titolari di punti di prelievo della tipologia contrattuale» specificamente indicata nella delibera (art. 8, TIV)³⁰. Il TIV detta, inoltre, criteri per individuare le condizioni economiche della fornitura (art. 10, TIV), stabilendo altresì che «gli esercenti la maggior tutela applicano le disposizioni in tema di condizioni contrattuali, trasparenza dei documenti di fatturazione e del servizio di vendita adottate dall'Autorità» (art. 13, TIV).

La protezione del cliente vulnerabile nel settore elettrico, insomma, si sviluppa in un continuo, complesso dialogo tra fonte europea e nazionale, quest'ultima rappresentata non solo da norme di rango primario, ma soprattutto di rango secondario. Ultimo ed ulteriore esempio di tale tutela multilivello è dato dalla previsione della Direttiva (UE) 2024/1711³¹, che ha parzialmente modificato la direttiva del 2019 e dettato una specifica disciplina per la protezione dalle interruzioni della fornitura (ora con-

²⁹ Allegato A alla Deliberazione 3 agosto 2023 dell'ARERA n.362/2023/t/eel recante «disposizioni per l'erogazione del servizio a tutele graduali per i clienti domestici non vulnerabili del settore dell'energia elettrica, di cui alla legge 4 agosto 2017, n. 124 (legge annuale per il mercato e la concorrenza)».

³⁰ Segnatamente, la tipologia contrattuale di cui all'art. 2 comma 2.3, lettera a) del TIV. L'art. 2.3 lett. a è riferito ai punti di prelievo nella titolarità di clienti finali domestici, da cui è prelevata energia elettrica per alimentare: «i) applicazioni in locali adibiti ad abitazioni a carattere familiare o collettivo, con esclusione di alberghi, scuole, collegi, convitti, ospedali, istituti penitenziari e strutture abitative similari; ii) applicazioni relative a servizi generali in edifici di al massimo due unità immobiliari, le applicazioni relative all'alimentazione di infrastrutture di ricarica private per veicoli elettrici e le applicazioni in locali annessi o pertinenti all'abitazione ed adibiti a studi, uffici, laboratori, gabinetti di consultazione, cantine o garage o a scopi agricoli, purché l'utilizzo sia effettuato con unico punto di prelievo per l'abitazione e i locali annessi e la potenza disponibile non superi 15 kW».

³¹ Direttiva (UE) 2024/1711 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 giugno 2024, che modifica le direttive (UE) 2018/2001 e (UE) 2019/944 per quanto riguarda il miglioramento dell'assetto del mercato dell'energia elettrica dell'Unione.

tenuta nel nuovo art. 28 *bis* della Dir. 944 del 2019). Ancora una volta, gli Stati membri vengono obbligati dal legislatore europeo a provvedere affinché i clienti vulnerabili e i clienti in condizioni di povertà energetica siano pienamente protetti dalle interruzioni della fornitura di energia elettrica attraverso l'adozione di misure adeguate, compresi il divieto di interruzione della fornitura o altre azioni equivalenti.

4. LA RESPONSABILIZZAZIONE DEL CLIENTE VULNERABILE

Da quanto sopra illustrato con riferimento alla figura generale di cliente del settore elettrico emerge un aspetto: un servizio pubblico essenziale come quello di fornitura di energia elettrica si è strutturato nel corso del tempo assegnando un ruolo sempre più centrale all'utente, chiamato a partecipare e contribuire in varie forme al funzionamento del servizio necessario alla soddisfazione di un proprio bisogno di base.

E dunque: da un lato, la normativa europea individua la specifica categoria dei clienti vulnerabili, rendendoli destinatari di particolare e adeguata «protezione» (art. 28, dir. 944 del 2019); dall'altro lato, sul piano generale supera l'idea del cliente quale mero soggetto da proteggere, configurandolo invece come un attore responsabilizzato delle dinamiche del mercato. Quest'ultimo ampliamento di prospettiva, però, non rimane confinato alla figura generale di cliente. Esso coinvolge anche coloro che sono destinatari della protezione e della massima tutela, ossia i clienti vulnerabili. A questi ultimi, al pari di tutti gli altri, deve essere garantita la partecipazione a tutti quei nuovi strumenti di «responsabilizzazione» del cliente che fanno dello stesso un soggetto proattivo nella produzione o nel consumo di energia.

In effetti, il progetto pubblico di responsabilizzazione della persona nella transizione verde e in quella digitale non è riservato al solo soggetto razionale e comune. Ogni individuo deve poter essere messo nelle condizioni di beneficiare delle nuove forme di partecipazione attiva nell'organizzazione dei servizi pubblici e nel loro godimento.

Lo *status* di vulnerabilità non rappresenta né può rappresentare, in quest'ottica, una forma di segregazione rispetto a ciò che agli altri utenti è consentito fare. La partecipazione attiva dell'utente offre allo stesso nuove occasioni di sviluppare la propria personalità nei contesti sociali ed economici e offre possibilità di risparmio energetico e finanziario. Impedire alla persona di beneficiare di ciò, in ragione della presenza di situazioni fattuali limitanti dovute al proprio *status* di vulnerabilità, integrerebbe una ipotesi di discriminazione ingiustificata.

Gli strumenti di partecipazione attiva dei clienti (autoconsumo, comunità energetiche, *demand response*, aggregatori di flessibilità,

ecc.) sono stati sviluppati soprattutto in relazione alle *twin transition* europee.³² Essi, si ritiene, permettono di raggiungere gli obiettivi di decarbonizzazione della produzione di energia e sono resi possibili anche dalla diffusione di nuove tecnologie che rendono le reti e i sistemi di misurazione «intelligenti».

Quelle transizioni, nell'ottica dell'Unione Europea, devono qualificarsi come «giuste», tali, cioè, da realizzarsi nel rispetto dei principi fondamentali di equità e di uguaglianza degli individui. Così, l'obiettivo espresso nel *Green Deal* europeo³³ di fare dell'Europa il primo continente a impatto climatico zero entro il 2050 richiede di intervenire sul modo di produrre e consumare l'energia. La Comunicazione *Un'Europa sociale forte per transizioni giuste* del 2020 avverte che «i cambiamenti climatici e il degrado ambientale ci obbligheranno ad adattare l'economia, l'industria», ecc.³⁴. Le trasformazioni che questo percorso di transizioni implica, anche nel settore energetico devono però avvenire nel quadro del «pilastro europeo dei diritti sociali», definito dalla Commissione «la risposta europea a queste ambizioni fondamentali». Esso, si legge nella citata Comunicazione, «è la nostra strategia sociale per garantire che la transizione alla neutralità climatica, la digitalizzazione e il cambiamento demografico siano socialmente equi e giusti». Pertanto, «tutti gli europei dovrebbero avere le stesse opportunità di prosperare»³⁵. Lo stesso *Green Deal* afferma che la transizione verde deve essere «giusta e inclusiva» e «poiché la transizione determinerà cambiamenti sostanziali, la partecipazione attiva dei cittadini e la fiducia nella transizione sono fondamentali affinché le politiche possano funzionare e siano accettate». In quest'ottica, dunque, parte fondamentale delle transizioni sono le politiche di intervento su quelle forme di vulnerabilità che impediscono ad alcuni soggetti di partecipare appieno e attivamente al cambiamento.³⁶

³² Rinvio a C. SOLINAS, «Orbita e baricentro della doppia transizione dei servizi pubblici essenziali», in *Tecnologie e diritto*, 2024, p. 555 ss.; V. anche L. AMMANNATI (a cura di), *La transizione energetica*, Torino, 2018.

³³ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, *Il Green Deal europeo*, dell'11.12.2019, COM(2019) 640 final.

³⁴ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, *Un'Europa sociale forte per transizioni giuste*, del 14.1.2020, COM(2020) 14 final.

³⁵ Comunicazione *Un'Europa sociale forte per transizioni giuste*, op. cit.

³⁶ Cfr. ancora la Comunicazione *Il Green Deal europeo*, op. cit.: «nel quadro del piano di investimenti per un'Europa sostenibile la Commissione proporrà un meccanismo e un fondo per una transizione giusta, volti a non lasciare indietro nessuno. La transizione, infatti, può avere esito positivo solo se avviene in modo equo e inclusivo, in particolare nei confronti dei gruppi più vulnerabili perché maggiormente esposti agli effetti nocivi dei cambiamenti climatici e del degrado ambientale. Nel contempo, l'esigenza di gestire la transizione comporterà profonde modifiche strutturali dei modelli d'impresa, delle competenze richieste e dei relativi prezzi, le cui ripercussioni sui cittadini varieranno in funzione della situazione sociale e geografica. Il

Quanto detto si traduce, per gli Stati, nell'obbligo di adottare politiche di rimedio alla vulnerabilità energetica non solo di tipo tutorio (con la previsione di tutele e regimi speciali di garanzia per i soggetti vulnerabili), ma altresì di tipo facilitatorio. Queste ultime potrebbero comprendere meccanismi volti a sopperire e colmare le difficoltà di accesso derivanti dai fattori di vulnerabilità, così da consentire la partecipazione attiva e responsabile al sistema energetico anche del cliente vulnerabile.

Insomma, nel settore dell'energia elettrica il cliente vulnerabile è, al contempo, tutelato e responsabilizzato.

Hanno questa *ratio*, previsioni come quella di cui all'art. 24 della Direttiva (UE) 2023/1791 sull'efficienza energetica, rubricato, appunto, «responsabilizzazione e tutela dei clienti vulnerabili e alleviamento della povertà energetica»³⁷.

In questa direzione, ad esempio, va l'intenzione di non escludere dalle comunità energetiche i clienti vulnerabili, prevedendo che gli enti locali che vi partecipano adottino iniziative per promuovere la partecipazione di tali soggetti, affinché gli stessi possano accedere ai benefici ambientali, economici e sociali assicurati dalla comunità (v. art. 11, co. 7, d.lgs 210 del 2021)³⁸.

Ancora, il nuovo art. 15 bis, par. 7, della dir. 944 del 2019, dopo aver introdotto il «diritto alla condivisione di energia» in capo almeno a «tutti» i clienti civili e alle piccole e medie imprese, chiama gli Stati membri ad adottare «misure appropriate e non discriminatorie per garantire che i clienti vulnerabili e i clienti in condizioni di povertà energetica possano accedere ai meccanismi di condivisione dell'energia». Tali misure, come quelle di sostegno finanziario o la previsione di quote di allocazione della produzione, sono funzionali a consentire anche a coloro che versano in condizioni soggettive, oggettive o ambientali di svantaggio di beneficiare delle forme collettive di autoconsumo.³⁹

punto di partenza non è lo stesso per tutti gli Stati membri, le regioni e le città coinvolte nella transizione, così come diverse sono le loro capacità di reazione».

³⁷ Cfr. altresì considerando 64: «per responsabilizzare e tutelare le persone in condizioni di povertà energetica, i clienti vulnerabili, le persone delle famiglie a basso reddito e, se del caso, le persone che vivono negli alloggi sociali e per attuare le misure strategiche in via prioritaria presso tali persone, gli Stati membri possono imporre alle parti obbligate di realizzare i risparmi energetici presso tali persone. A tal fine, gli Stati membri possono anche fissare obiettivi di riduzione dei costi energetici. Le parti obbligate potrebbero raggiungere tali traguardi promuovendo l'introduzione di misure che consentano risparmi energetici e finanziari sulle fatture energetiche, ad esempio sul versante dell'isolamento e del riscaldamento e sostenendo iniziative di risparmio energetico da parte delle comunità di energia rinnovabile e delle comunità di energia dei cittadini».

³⁸ Uno studio sulla capacità dei clienti vulnerabili di partecipare alle comunità energetiche è in F. HANKE, J. LOWITZSCH, «Empowering Vulnerable Consumers to Join Renewable Energy Communities -Towards an Inclusive Design of the Clean Energy Package», in *Energies*, 13, 2020.

³⁹ La condivisione di energia indica l'autoconsumo collettivo di energia prodotta o accumulata da impianti comuni o da altri clienti attivi della comunità. Più precisamente, ai sensi

5. CONCLUSIONI

In conclusione, è possibile ritenere che partecipazione attiva e vulnerabilità dell'utente non sono concetti antitetici, ma richiedono una specifica considerazione e modulazione nelle concrete politiche delle transizioni.

La prospettiva di principio, che intende fare anche del cliente vulnerabile un cliente attivo nel campo energetico, impone di ricercare quali siano sul piano giuridico, e per quel che qui interessa sul piano del diritto privato, gli strumenti che consentano di recuperare e risolvere il divario tra questi clienti e quelli che non versano in analoghe situazioni di difficoltà di accesso. Al momento, sono gli Stati nazionali coloro sui quali incombe questo compito⁴⁰. Nel caso italiano, come si è visto, è un compito che è portato avanti non solo dal legislatore, ma soprattutto dall'ARERA, l'Autorità indipendente di regolazione settoriale, anche attraverso la speciale regolamentazione di rango secondario dei contratti e delle forme di partecipazione attiva dei clienti.

Se, dunque, fin dalla sua origine il diritto dei consumatori ha costruito gli istituti del diritto privato contemporaneo in modo da rimediare ad un'asimmetria di potere negoziale tra il professionista (contraente forte) e il consumatore (contraente debole), oggi, come emerge dall'analisi del settore energetico, si trova a dover affrontare nuove sfide.

La disparità da colmare e correggere non è più solo quella di tipo relazionale tra contraenti (cliente-professionista), ma anche quella sociale, ossia l'asimmetria delle posizioni dei clienti che si trovano, in virtù di situazioni soggettive, ambientali, economiche, a non avere la medesima capacità di esercitare gli istituti di partecipazione attiva al mercato energetico. Ne deriva che i rimedi per la seconda forma di disparità non sono necessariamente gli stessi utili a correggere la prima.

Il tema della asimmetria negoziale è ruotato attorno al concetto di libertà della decisione del consumatore, della consapevolezza della

del nuovo art. 2, par. 10 bis della Dir. 944 del 2019 condivisione di energia è «l'autoconsumo», da parte di clienti attivi, di energia elettrica «generata o stoccata extra loco o in siti tra di essi condivisi da un impianto che possiedono, noleggiato, locano in tutto o in parte», oppure «il cui diritto è stato trasferito loro da un altro cliente attivo a pagamento o a titolo gratuito». Si legge nel cons. 22 dir. 1711 del 2024 che la condivisione dell'energia può creare resilienza di fronte agli effetti che hanno sulle bollette energetiche dei consumatori i prezzi elevati e volatili del mercato all'ingrosso; può «responsabilizzare un gruppo più ampio di consumatori ai quali vincoli finanziari o spaziali impedirebbero altrimenti di evolvere in clienti attivi, come i clienti vulnerabili e i clienti in condizioni di povertà energetica»; può favorire la diffusione delle energie rinnovabili mobilitando ulteriori investimenti di capitali privati e diversificando le modalità di remunerazione.

⁴⁰ Per una prospettiva con riferimento ai Paesi Bassi, O. HRYNKIV, S. LAVRIJSSEN, «Energy Divide: Addressing the Vulnerability of Energy Consumers in the EU and the Netherlands», in *European Energy and Environmental Law Review*, 2024, p. 16 ss.

scelta economica, della giustizia del contratto, ecc. Quei temi sono diventati centrali nell'elaborazione del moderno diritto dei contratti: gli obblighi informativi, la disciplina delle clausole vessatorie, le nullità di protezione, sono stati gli strumenti attraverso i quali il diritto ha inteso a porre rimedio a quelle forme di disequilibrio registrate nei rapporti di forza in campo economico.

Ora, la questione della disparità sociale assegna una centralità sempre maggiore ai principi di non discriminazione e uguaglianza e questo, ad esempio, almeno con riferimento al diritto privato può aprire la strada al ricorso ad istituti che hanno la funzione di colmare disparità o difficoltà di accesso ad un bene come, ad esempio, l'istituto dell'obbligo a contrarre.

6. BIBLIOGRAFIA

- AMMANNATI L. (a cura di), *La transizione energetica*, Torino, 2018.
- BALESTRA L., «Proprietà e soggettività delle comunità energetiche: profili privatistici», in *Giurisprudenza Italiana*, 2023, p. 2772.
- BARTL M., «The Affordability of Energy: How Much Protection for the Vulnerable Consumers?», in *Journal of Consumer Policy*, 2010, p. 225 ss.
- CAMERON P. (a cura di), *Legal aspects of EU energy regulation: implementing the new directives on electricity and gas across Europe*, Oxford University Press, 2005.
- , *Consumer vulnerability across key markets in the European Union – Final report*, Publications Office, 2016.
- DE FOCATIIS M., «Povertà energetica e cliente vulnerabile tra ragioni di Stato e di mercato», in BRUTI LIBERATI E., DE FOCATIIS M. e TRAVI A. (a cura di), *Esperienze regolatorie europee confronto nel settore dell'energia. Atti del convegno AIDEN, Milano, 3 dicembre 2015*, Assago, 2017, p. 101 ss.
- GIOBBI M., *Il consumatore energetico nel prisma del nuovo quadro europeo italo-eurounitario*, Napoli, 2021.
- BENEDETTI A.M., «Lo scambio dei ruoli ovvero l'utente che produce energia: la regolazione convenzionale dello scambio sul posto», in G. NAPOLITANO e A. ZOPPINI (a cura di), *Annuario dei Diritto dell'energia. Regole e mercato delle energie rinnovabili*, Bologna, 2013, p. 189 ss.;
- HANKE F., LOWITZSCH J., «Empowering Vulnerable Consumers to Join Renewable Energy Communities -Towards an Inclusive Design of the Clean Energy Package», in *Energies*, 13, 2020.
- HRYNKIV O., LAVRIJSSEN S., «Energy Divide: Addressing the Vulnerability of Energy Consumers in the EU and the Netherlands», in *European Energy and Environmental Law Review*, 2024, p. 16 ss.
- LAVRIJSSEN S., *Power to the Energy Consumers*, in *European Energy and Environmental Law Review*, 2017, p. 172 ss.
- MAUGERI M., «"Smart contracts", "smart grids" e "smart meters": i nuovi orizzonti nel mercato dell'energia e la tutela del consumatore/"prosumer"», in *Studi senesi*, 2020, p. 85 ss.
- MELI M., *Autoconsumo di energia rinnovabile e nuove forme di energy sharing*, in *Le nuove leggi civili commentate*, 2020, p. 630 ss.

- , «Le Comunità di Energia Rinnovabile: i diversi modelli organizzativi», in *Giurisprudenza Italiana*, 2023, p. 2761 ss.;
- MONTICELLI S., RUGGERI L. (a cura di), *La via italiana alle comunità energetiche*, Napoli, 2022;
- NAPOLITANO G., ZOPPINI A. (a cura di), *Annuario dei Diritto dell'energia. Regole e mercato delle energie rinnovabili*, Bologna, 2013, p. 189 ss.;
- RABITTI M., BASSAN F., «Dal consumatore medio al consumatore attivo», in *Rivista trimestrale di diritto dell'economia*, 2024, p.154 ss.
- SOLINAS C., «Autonomia privata ed eteronomia nel servizio di fornitura di energia elettrica», in *Contratto e impresa*, 2010, p. 1368 ss.
- , «Orbita e baricentro della doppia transizione dei servizi pubblici essenziali», in *Tecnologie e diritto*, 2024, p. 555 ss.

