

CONSULTAZIONE PUBBLICA

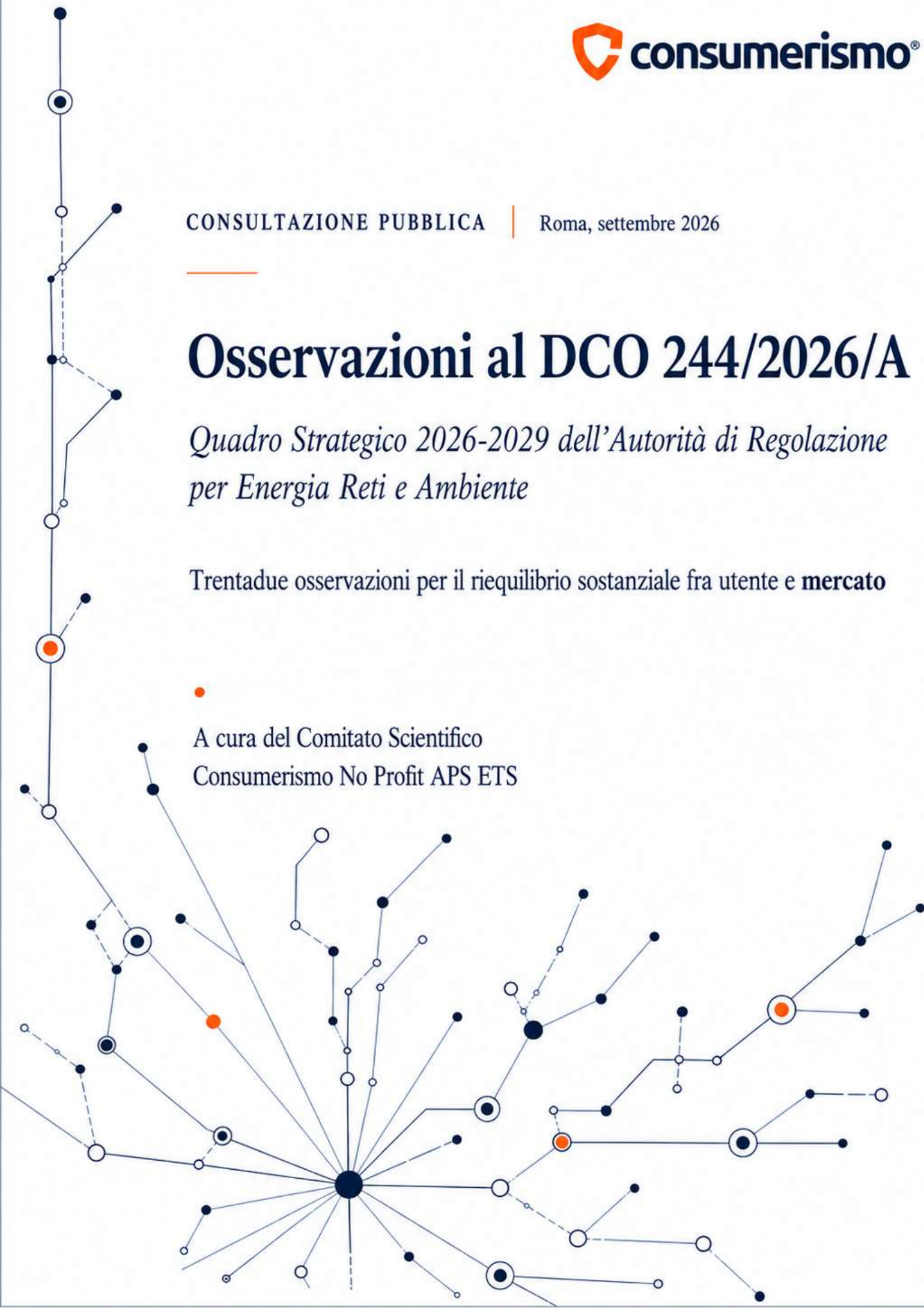
Roma, settembre 2026

Osservazioni al DCO 244/2026/A

*Quadro Strategico 2026-2029 dell'Autorità di Regolazione
per Energia Reti e Ambiente*

Trentadue osservazioni per il riequilibrio sostanziale fra utente e **mercato**

A cura del Comitato Scientifico
Consumerismo No Profit APS ETS



Premessa

Consumerismo No Profit APS ETS (CF 96452090580, P.IVA 15718681008, RUNTS n. 37835, sez. APS) è un'associazione indipendente di tutela dei consumatori e degli utenti, attiva su scala nazionale con sportelli e delegazioni territoriali operativi nella gestione diretta di reclami, conciliazioni e segnalazioni nei settori regolati dall'Autorità.

Il presente documento raccoglie le osservazioni dell'Associazione al Quadro Strategico 2026-2029 sottoposto a consultazione con il DCO 244/2026/A, con riferimento ai temi trasversali e all'area Energia e Ambiente. Le osservazioni si concentrano sugli obiettivi strategici che incidono più direttamente sulla protezione dei consumatori e sull'equilibrio del mercato retail, con proposte che discendono dall'esperienza maturata nella gestione quotidiana delle controversie e dalla partecipazione attiva ai procedimenti regolatori in corso, fra cui il procedimento avviato con la deliberazione 188/2026/R/com sulla riforma del Codice di condotta commerciale e il procedimento di cui alla deliberazione 138/2026/R/com sulle tutele per i consumatori in condizioni di disagio.

Il presente testo è stato redatto dal Comitato Scientifico dell'Associazione. In particolare si ringraziano Dott. Giovanni Riccobono, Dott. Francesco Paolo D'Amico, Dott.ssa Raffaella Lauciello, Dott. Antonio Villano, Dott. Ciro Varriale, Avv. Francesca Sebastio, Avv. Paolo Di Donato, Avv. Marta Volpi, Avv. Piera Di Stefano, Marco Lupo per i preziosi contributi.

Sintesi

Consumerismo intende partecipare al confronto sul Quadro Strategico non solo a sostegno del rafforzamento delle tutele, ma con un contributo tecnico sul funzionamento concreto degli strumenti di protezione del consumatore, fondato sull'esperienza quotidiana degli sportelli territoriali. Le osservazioni di Consumerismo al Quadro Strategico 2026-2029 si concentrano su trentadue proposte operative. Di seguito l'elenco di sintesi.

1. introduzione effettiva del terzo livello decisorio delle controversie avanti all'Autorità;
2. riforma del sistema indennitario con indennizzi automatici, giornalieri e proporzionati al disservizio;
3. tracciabilità integrale dei contratti a distanza e tutele nella fase precontrattuale;
4. trasparenza e proporzionalità delle componenti di prezzo a discrezione del venditore;
5. superamento del silenzio-assenso per le modifiche contrattuali peggiorative, con consenso espresso;
6. integrazione delle associazioni dei consumatori nel sistema di enforcement basato sull'intelligenza artificiale;
7. partecipazione di Consumerismo all'Osservatorio Permanente della Regolazione;
8. requisito di affidabilità per l'accesso ai servizi di ultima istanza e meccanismo progressivo di sospensione dall'Elenco venditori per recidività;
9. ampliamento della legittimazione delle associazioni dei consumatori iscritte al RUNTS nelle audizioni e nei tavoli dell'Autorità, superando il perimetro dell'art. 137 del Codice del consumo;

10. sospensione del CMOR in presenza di reclamo pendente o contestazione documentata, e indennizzo automatico per attivazioni illegittime;
11. protocollo operativo ARERA-AGCM-Garante Privacy per il contrasto coordinato al telemarketing aggressivo nel settore energetico;
12. delega unica per la gestione delle utenze, aperta e verificabile, riconosciuta da tutti gli operatori;
13. rating di affidabilità commerciale dei venditori, condotto da organismi terzi indipendenti, con premialità regolatorie per gli operatori virtuosi;
14. meccanismo di segnalazione collettiva strutturata per l'identificazione precoce dei casi sistematici;
15. bando annuale per il cofinanziamento di progetti territoriali di educazione al consumo energetico e ambientale;
16. blocco delle azioni di recupero credito e sospensione della fornitura in pendenza di conciliazione, e inasprimento delle conseguenze per la mancata comparizione del fornitore in sede conciliativa;
17. riforma operativa dello Sportello per il consumatore e istituzione di una segreteria tecnica dedicata al Servizio Conciliazione per l'assistenza procedurale a consumatori e associazioni;
18. registro delle persone fisiche abilitate al contatto commerciale con i clienti finali, con formazione certificata e avvio volontario a valenza reputazionale;
19. domicilio digitale della fornitura eletto dal cliente, con standard minimi di raccolta dell'elezione, per la certezza del recapito e la prova del consenso nelle comunicazioni contrattualmente rilevanti;
20. Freeze del POD/PDR nel SII contro lo slamming;
21. nel settore idrico, valorizzazione del riuso delle acque anche a livello di utenza ed equilibrio fra investimenti, risorse pubbliche e tariffe;
22. nel settore rifiuti, trasparenza e trasferimento agli utenti del valore dei materiali recuperati e vigilanza sui flussi paralleli non tracciati;
23. fascicolo digitale della fornitura, con conservazione, accessibilità e portabilità dei dati anche dopo la cessazione o il cambio di venditore;
24. energia di prossimità: identificabilità del perimetro locale, scorporo in bolletta della quota condivisa, prezzo regolato simmetrico, applicazione dei soli costi pertinenti e accesso dei piccoli accumuli ai servizi di flessibilità;
25. tracciabilità dei tentativi di accesso del distributore presso l'utenza e inopponibilità al cliente degli accessi dichiarati non riusciti in assenza di prova;
26. modello uniforme di verbale di sostituzione del misuratore, con sottoscrizione del cliente, scelta espressa sulla verifica metrologica e conservazione dell'apparecchio rimosso;
27. conoscibilità dei criteri di validazione e ricostruzione del dato di misura, coerenza fra le fonti e raccordo con la vigilanza metrologica delle Camere di commercio;
28. modulazione della soglia di indennizzo per interruzione secondo vulnerabilità e condizioni climatiche, superamento dell'esclusione per morosità e accesso del cliente in bassa tensione ai dati di qualità della tensione;
29. trasparenza della comunicazione di rinnovo e riconoscibilità dell'onerosità dei servizi di instradamento delle richieste di voltura;
30. presidio della temporaneità e della motivazione degli affidamenti nel servizio di gestione dei rifiuti, con monitoraggio delle proroghe;
31. monitoraggio degli obblighi informativi sulla prescrizione biennale nel servizio idrico, con attenzione alle gestioni comunali in economia;

32. misurazione della concentrazione degli esiti a livello di gruppo nei meccanismi di capacità e stoccaggio, neutralità tecnologica verificabile e proporzionalità nella disciplina delle connessioni.

1. Il terzo livello decisorio delle controversie: una riforma attesa da dieci anni

Riferimento nel DCO: OS.1, Rafforzare le tutele per il consumatore

Consumerismo accoglie con favore l'ipotesi, formulata nel Quadro Strategico, di introdurre "un terzo livello decisorio della controversia avanti all'Autorità in caso di mancato accordo in sede conciliativa". Si tratta di una proposta sulla quale l'Associazione si è espressa pubblicamente già nel gennaio 2026, segnalando che gli ultimi orientamenti in materia risalgono al 2016 e che da allora il progetto è rimasto fermo¹.

L'attuale sistema di tutele individuali presenta un vuoto strutturale: quando la conciliazione non si chiude positivamente, al consumatore resta soltanto la strada del giudizio civile ordinario, con tempi e costi spesso insostenibili, soprattutto per le controversie di modesto valore economico. Questo vuoto avvantaggia oggettivamente gli operatori meno virtuosi, che puntano a scoraggiare l'utente finale al prosieguo delle azioni post stragiudiziale.

Proposta

Consumerismo chiede che il Quadro Strategico definitivo qualifichi l'introduzione del terzo livello non come eventualità da valutare, ma come impegno concreto del quadriennio, con le seguenti caratteristiche:

- Procedura rapida, scritta e gratuita per il consumatore, accessibile anche in modalità non digitale.
- Competenza dell'Autorità a decidere nel merito la controversia con provvedimento vincolante, con piena cognizione delle questioni di fatto e di diritto relative alla regolazione di settore.
- Coordinamento con il Servizio Conciliazione, in modo che il fascicolo conciliativo confluisca automaticamente nella fase decisoria, senza oneri di ricostruzione per il consumatore.
- Effettività e azionabilità della penale prevista dalla Legge di Bilancio 2020 per le fatture a debito illegittime (10% dell'importo contestato, minimo 100 euro), che oggi resta di fatto inapplicata in sede stragiudiziale poiché i fornitori ne contestano sistematicamente l'esigibilità.
- Efficacia vincolante fino a 5.000 euro: natura vincolante della decisione per le controversie di minore valore: si propone che, per le controversie di valore fino a 5.000 euro, la decisione assunta dall'Autorità nel terzo livello abbia carattere vincolante per l'operatore, con efficacia di titolo esecutivo analoga a quella già riconosciuta al verbale di accordo conciliativo.

¹ [Orientamenti per l'istituzione di un terzo livello decisorio delle controversie tra clienti o utenti finali e operatori o gestori nei settori regolati dall'Autorità per l'energia elettrica il gas e il sistema idrico - Arera](#)

2. Sistema indennitario: dall'importo fisso all'indennizzo automatico e proporzionato

Riferimento nel DCO: OS.1, Rafforzare le tutele per il consumatore; OS.22, Garantire la concorrenza dei mercati retail proteggendo i consumatori

Il DCO riconosce la necessità di completare la regolazione della qualità dei servizi di vendita e di rafforzare gli strumenti di tutela. Tuttavia, il documento non affronta il nodo centrale dell'inadeguatezza degli attuali indennizzi, che non esercitano alcun reale effetto deterrente sugli operatori.

L'esperienza degli sportelli di Consumerismo evidenzia una dinamica consolidata: alcuni fornitori non rispondono ai reclami entro i termini, o rispondono in modo generico e non risolutivo, a fronte di un indennizzo di importo contenuto (90 euro massimo per mancato rispetto dello standard di qualità). Si ritiene che in molti casi, il ritardo nella risposta rappresenta una scelta economicamente razionale per l'operatore, poiché spesso il costo dell'indennizzo è inferiore al beneficio derivante dal mantenimento della condotta o dei disservizi contestati. Il sistema attuale trasforma, di fatto, l'inefficienza nella gestione dei reclami in una strategia commerciale.

Proposta

Consumerismo propone l'adozione di un modello indennitario allineato a quello vigente nel settore delle telecomunicazioni, fondato su tre principi:

- **Indennizzi automatici e giornalieri**, proporzionati alla durata del disservizio, in luogo dell'importo fisso una tantum, così che il ritardo nel rispondere al reclamo o nel risolvere la controversia non risulti economicamente conveniente per l'operatore.
- **Indennizzo dedicato per i contratti non richiesti**: un indennizzo automatico specifico per attivazione o contratto non richiesto, sul modello dell'indennizzo telco per i servizi non richiesti, commisurato alla gravità della violazione e al periodo di permanenza forzata nel contratto contestato.
- **Azionabilità della penale per fatture illegittime**: la penale per fatture illegittime di cui alla Legge di Bilancio 2020 deve essere riconosciuta automaticamente dal fornitore in sede di reclamo e di conciliazione.

Inoltre nell'ambito del completamento della regolazione della qualità dei servizi di vendita previsto dal DCO, si propone di valutare la riduzione del termine di risposta motivata ai reclami scritti (attualmente 30 giorni solari) e il contestuale innalzamento degli indennizzi automatici per mancata o tardiva risposta, secondo una progressione che renda il ritardo economicamente non conveniente. Si ritiene che 20 giorni possa essere un termine congruo per permettere al fornitore le opportune verifiche. Si potrebbe anche ipotizzare un'estensione dei termini nella misura in cui sia necessario una richiesta di approfondimenti al distributore.

3. Contratti a distanza: tracciabilità integrale e tutele nella fase precontrattuale

Riferimento nel DCO: OS.1 e OS.22; coerenza con il procedimento 188/2026/R/com

Il DCO prevede il completamento della riforma del Codice di Condotta Commerciale e il rafforzamento della vigilanza sulle pratiche commerciali. Consumerismo ribadisce in questa sede le osservazioni già formulate nel contributo al procedimento 188/2026/R/com, che trovano piena coerenza con gli obiettivi del Quadro Strategico.

Dagli sportelli territoriali emerge con regolarità il fenomeno dei contratti presuntamente non richiesti, che all'approfondimento risultano conclusi tramite registrazione telefonica e firma con codice OTP, sinonimo di mancata consapevolezza da parte dell'utente finale. A seguito di analisi delle casistiche da parte della nostra Associazione emerge che la carenza di consapevolezza del cliente è riconducibile a tre fattori:

1. la fase di chiamata antecedente all'avvio della registrazione, di cui non resta traccia. Difatti già in quella fase inizia la trattativa/consulenza/negoziazione tra operatore e utente finale;
2. una registrazione telefonica che spesso non riporta tutti i dati economici dell'offerta, in particolar modo quelli riconducibili alla società di vendita;
3. un contratto sottoscritto tramite firma OTP, che secondo la ricostruzione di svariate casistiche viene apposta sotto la guida in tempo reale dell'operatore.

Proposta

- Obbligo di registrazione integrale dal primo secondo del contatto commerciale, con indicazione di data e ora sia all'inizio sia al termine della conversazione.
- Marcatura temporale della generazione e della validazione del codice OTP, con obbligo di conservazione e di messa a disposizione del cliente e dell'Autorità su richiesta.
- Introduzione di una soglia minima di durata fra spiegazione economica dell'offerta e firma, quale indicatore qualitativo.

Si ritiene altresì opportuno prevedere una conservazione integrale della sequenza che ha condotto al contratto, in quanto la tracciabilità della singola registrazione non è sufficiente quando l'acquisizione si sviluppa lungo una filiera esternalizzata. La responsabilità del venditore deve coprire l'intero percorso commerciale, comprese agenzie, call center e subagenti: in sede di controversia la produzione del solo frammento finale di consenso non consente di verificare quali informazioni siano state effettivamente fornite nelle fasi precedenti, che sono poi quelle in cui si forma la decisione del cliente. Pertanto si ritiene utile prevedere:

- conservazione della sequenza completa dei contatti che hanno condotto al contratto, dalla prima chiamata alla conferma, con numero chiamante, data e ora, identificativo dell'operatore e dell'agenzia, script utilizzati, messaggi e documenti trasmessi;
- obbligo del venditore di acquisire e custodire tali dati anche quando l'attività di acquisizione è esternalizzata, senza che l'esternalizzazione possa attenuarne la responsabilità;
- consegna gratuita al cliente, o al soggetto da lui delegato, della copia integrale della sequenza e dei relativi metadati in caso di reclamo, disconoscimento o controversia;

- conseguenze probatorie sfavorevoli al venditore che non sia in grado di produrre una sequenza completa e integra, coerentemente con la distribuzione dell'onere della prova già proposta al punto precedente;
- definizione dei tempi e delle modalità di conservazione d'intesa con il Garante per la protezione dei dati personali, quanto a base giuridica, sicurezza e minimizzazione.

4. Componenti di prezzo a discrezione del venditore: trasparenza e proporzionalità

Riferimento nel DCO: OS.22, Garantire la concorrenza dei mercati retail proteggendo i consumatori

Il DCO richiama la necessità di una maggiore trasparenza contrattuale e confrontabilità delle offerte. L'esperienza degli sportelli evidenzia la diffusione di offerte con corrispettivi di commercializzazione e vendita molto elevati, i quali arrivano anche a circa 100 euro al mese, in assenza di servizi aggiuntivi a valore. Si ritiene che tale scollegamento fra corrispettivo e valore effettivo merita un intervento regolatorio specifico.

Proposta

- Esposizione separata, in valore annuo, del corrispettivo di commercializzazione e vendita, con confronto con un parametro di riferimento (ad esempio il valore delle offerte PLACET).
- Un corrispettivo significativamente superiore al riferimento deve corrispondere a servizi aggiuntivi reali, esplicitati e confermati separatamente dal cliente.
- Contestabilità ancorata alle sole componenti discrezionali del venditore (corrispettivo di commercializzazione, spread, componente fissa energia): quando il nuovo contratto peggiora una di tali componenti oltre una soglia di riferimento, in assenza di servizi aggiuntivi confermati e di adeguata trasparenza, il contratto è contestabile per difetto di trasparenza nella vendita.

La trasparenza delle singole componenti, pur necessaria, non risolve da sola la difficoltà del consumatore nel comparare le offerte: il cliente resta esposto a una pluralità di voci separatamente variabili (materia energia, trasporto e distribuzione, misura, oneri generali di sistema, dispacciamento, fiscalità), molte delle quali definite da soggetti estranei al rapporto commerciale e comunque non valutabili dal cliente al momento della sottoscrizione. La deliberazione 386/2025/R/com ha già avviato un percorso di sintesi sul lato della componente di vendita, riconducendola a due sole voci per i clienti domestici². Consumerismo propone di estendere la medesima logica alle componenti regolate e passanti.

Nel dettaglio, si propone che l'Autorità pubblichi, con cadenza periodica predefinita e per fasce di consumo tipiche, un numero contenuto di corrispettivi aggregati riferiti alle componenti regolate e passanti, la cui somma costituisca un costo base regolato uniforme per tutti i venditori. Al cliente verrebbe così comunicato un riferimento unico, a cui si aggiunge il solo prezzo definito dal venditore, ossia la componente su cui si gioca realmente la concorrenza, replicando nella sostanza comunicativa la semplicità del modello già familiare al consumatore nel comparto delle telecomunicazioni. Il dettaglio analitico di ciascuna componente resterebbe disponibile in allegato tecnico, per finalità di verifica, reclamo e controllo: il costo

² Deliberazione ARERA 386/2025/R/com, che ha semplificato la voce di spesa per la vendita nelle offerte domestiche riconducendola a un corrispettivo annuo in quota fissa e a un corrispettivo di consumo. Sul più ampio quadro della qualità della vendita si veda il Testo Integrato della Qualità della Vendita (TIQV), procedimento avviato con deliberazione 548/2024/R/com.

base rappresenta un livello aggiuntivo di sintesi comunicativa, non una riduzione della trasparenza analitica. Un costo base uniforme renderebbe inoltre il Portale Offerte uno strumento di confronto realmente immediato e farebbe emergere con chiarezza, a beneficio dell'attività di monitoraggio dell'Autorità, eventuali anomalie nella trasmissione dei costi lungo la filiera.

La verificabilità degli addebiti connessi al Mercato della Capacità

Alla trasparenza delle componenti discrezionali si affianca un problema distinto: quello di componenti formalmente regolate ma di fatto non ricostruibili dal cliente. Il caso più rilevante è l'importo trasferito al cliente finale in relazione al Mercato della Capacità. Per risalire all'addebito occorre oggi reperire le curve orarie del punto, individuare periodi e ore rilevanti, applicare criteri non sempre esposti in contratto e riconciliare il risultato con la fattura: un onere insostenibile per la quasi totalità dei clienti e gravoso anche per un professionista. Il rischio regolatorio è evidente, perché una voce di peso economico anche superiore alle differenze di spread su cui si concentra la concorrenza può diventare la sede in cui collocare margini commerciali non dichiarati.

Consumerismo propone pertanto che ogni importo trasferito al cliente in relazione al Mercato della Capacità sia ricostruibile da un soggetto qualificato a partire dai dati ufficiali del punto e dalle regole applicate dal venditore, prevedendo:

- un prospetto analitico con periodo, data e ora, quantità considerate, classificazione fra ore di picco e fuori picco, corrispettivi unitari applicati e importo risultante;
- l'indicazione della fonte ufficiale del dato utilizzato e della formula contrattuale applicata;
- la separazione fra acconti, conguagli, rettifiche ed eventuali maggiorazioni commerciali del venditore;
- la disponibilità dei dati in formato elaborabile, con quadratura verificabile rispetto al totale fatturato;
- verifiche dell'Autorità sulla coerenza aggregata fra oneri effettivamente sostenuti a monte e somme trasferite ai clienti finali, con salvaguardia dei dati commercialmente sensibili.

5. Superamento del silenzio-assenso per le modifiche contrattuali peggiorative

Riferimento nel DCO: OS.22, Garantire la concorrenza dei mercati retail proteggendo i consumatori

Consumerismo accoglie con pieno favore l'orientamento espresso nel DCO circa il "superamento di meccanismi fondati sul silenzio assenso nei casi in cui il venditore intenda introdurre modifiche unilaterali peggiorative delle condizioni economiche o di altre clausole contrattuali³", con l'obiettivo di subordinare tali variazioni a un consenso espresso del cliente.

Si tratta di un principio che Consumerismo ha sostenuto nel contributo al procedimento 188/2026/R/com, con alcune precisazioni che si confermano rilevanti anche nel contesto del Quadro Strategico.

³ L'ipotesi è formulata nel DCO 244/2026/A ed è oggetto del procedimento avviato con deliberazione ARERA 188/2026/R/com per la riforma del Codice di Condotta Commerciale, di cui all'Allegato A alla deliberazione 366/2018/R/com e successive modifiche.

Proposta

- Definizione oggettiva e trasparente del giustificato motivo che esonera il venditore dall'obbligo di acquisire il consenso espresso: il cliente deve poter sapere in anticipo quando una modifica è ammessa e quando scatta la tutela rafforzata.
- Garanzia di canali non esclusivamente digitali per l'esercizio del recesso (operatore telefonico, sportello fisico, raccomandata), a tutela dei clienti con bassa familiarità digitale (c.d. vulnerabilità digitale), e standard comunicativi semplificati per i consumatori in condizione di vulnerabilità.

Si ritiene che il medesimo principio vada esteso ai rinnovi automatici. La libertà del venditore di proporre nuove condizioni resta impregiudicata, ma il silenzio del cliente non dovrebbe valere come accettazione di un rinnovo peggiorativo: diversamente, l'inerzia si trasforma in rendita commerciale e la mobilità del cliente si riduce proprio dove la concorrenza dovrebbe esprimersi. Perché la tutela sia applicabile occorre però che il peggioramento sia identificabile ex ante e non rimesso a una valutazione caso per caso.

- criteri oggettivi di peggioramento che considerino congiuntamente prezzo, quote fisse, durata, meccanismo di indicizzazione, penali e servizi accessori;
- comunicazione separata rispetto a ogni altra informativa, con confronto diretto fra condizioni in scadenza e nuove condizioni proposte;
- acquisizione del consenso con modalità gratuite, semplici e tracciabili, e libertà di rifiuto e di cambio venditore senza penali;
- disciplina neutrale della continuità della fornitura in assenza di consenso, con una soluzione transitoria predefinita che non equivalga ad adesione alle nuove condizioni e che lasci impregiudicato il diritto di uscita.

6. Enforcement, intelligenza artificiale e collaborazione con le associazioni dei consumatori

Riferimento nel DCO: OS.2, Potenziamento e rafforzamento delle attività di vigilanza; OS.7, Promuovere la verifica della compliance

Il DCO prevede lo sviluppo di sistemi di controllo basati sull'intelligenza artificiale per il monitoraggio sistematico delle offerte commerciali, la rilevazione di anomalie nelle strutture tariffarie, l'analisi dei flussi di segnalazione e reclamo e l'identificazione precoce di comportamenti scorretti. Consumerismo condivide pienamente questo orientamento e ritiene che l'IA possa rappresentare un significativo avanzamento nella capacità di vigilanza dell'Autorità.

Si segnala, tuttavia, la necessità di integrare in questo sistema le evidenze provenienti dalle associazioni dei consumatori, che dispongono di una base di conoscenza diretta e capillare sulle condotte degli operatori, derivante dalla gestione quotidiana dei reclami e delle segnalazioni. Le associazioni rappresentano un sensore territoriale che può arricchire in modo significativo la capacità predittiva dei sistemi di monitoraggio.

Il 21 luglio 2026, il Garante per la protezione dei dati personali ha sanzionato Hera Comm Spa (5,8 milioni di euro) e EstEnergy Spa (1,4 milioni di euro) per l'utilizzo di un sistema automatizzato di scoring che attribuiva ai potenziali clienti un punteggio di affidabilità, decidendo su tale base se attivare o meno il contratto di fornitura energetica, senza informare gli interessati sui criteri e sulla logica utilizzati. Sono state

sanzionate anche Cerved Group Spa (400 mila euro) e Experian Italia Spa (120 mila euro), fornitrici dei dati utilizzati dal sistema di scoring, per violazioni del diritto di accesso e del principio di minimizzazione⁴.

Questo caso, il più rilevante finora nel settore energetico in materia di profilazione algoritmica, conferma tre criticità che il Quadro Strategico deve affrontare. In primo luogo, gli operatori utilizzano già sistemi di IA e di scoring automatizzato nei confronti dei consumatori, senza che il quadro regolatorio energetico preveda presidi specifici di trasparenza. In secondo luogo, la profilazione algoritmica può tradursi in una discriminazione nell'accesso alla fornitura: cittadini a cui viene negato il contratto sulla base di un punteggio che non conoscono e che non possono contestare. In terzo luogo, il caso dimostra la necessità del coordinamento ARERA-Garante Privacy richiamato nell'osservazione 11: la sanzione del Garante ha colpito la violazione della normativa privacy, ma la condotta ha implicazioni dirette sulla regolazione del mercato retail e sull'accesso alla fornitura, ambiti di competenza ARERA.

Consumerismo chiede che il Quadro Strategico includa, fra le linee di intervento dell'OS.2 sull'uso dell'intelligenza artificiale, un riferimento esplicito alla necessità di regolare e vigilare sull'uso di sistemi di scoring e profilazione algoritmica da parte degli operatori nei confronti dei consumatori, prevedendo:

- obbligo per gli operatori di comunicare al consumatore, in modo chiaro e comprensibile, l'eventuale utilizzo di sistemi automatizzati di valutazione dell'affidabilità, i criteri utilizzati, il punteggio attribuito e le modalità di contestazione, prima del rifiuto della fornitura;
- divieto di rifiutare la fornitura sulla base esclusiva di un punteggio algoritmico, senza una valutazione individuale del caso concreto, in coerenza con l'art. 22 del GDPR sul diritto di non essere sottoposti a decisioni basate unicamente su trattamenti automatizzati;
- rilevanza delle sanzioni ricevute dagli operatori per l'uso illegittimo di sistemi di scoring ai fini della valutazione dell'affidabilità nell'Elenco venditori e dell'accesso ai servizi di ultima istanza, in coerenza con il meccanismo proposto nell'osservazione 8.

Proposta

- Prevedere un canale strutturato di trasmissione delle segnalazioni aggregate dalle associazioni dei consumatori all'Autorità, ai fini dell'alimentazione dei sistemi di vigilanza e dell'attività di enforcement, anche in forma anonimizzata.
- Assicurare la trasparenza algoritmica dei sistemi di IA impiegati dall'Autorità: i criteri di rilevazione delle anomalie e le metodologie di analisi del rischio devono essere resi conoscibili, nel rispetto del principio di trasparenza e proporzionalità richiamato dallo stesso DCO.
- Coinvolgere le associazioni dei consumatori nei tavoli tecnici congiunti previsti dall'OS.6 con le Forze di Polizia e le altre Autorità, affinché il coordinamento istituzionale non sia limitato alla dimensione sanzionatoria ma includa la prevenzione e la segnalazione precoce delle criticità.

Qualità delle interfacce di IA rivolte ai consumatori: la comprensione effettiva come indicatore autonomo

Il DCO prospetta, nell'OS.1, lo sviluppo di uno "spazio virtuale" con modalità di fruizione in linguaggio naturale basate sull'intelligenza artificiale. Consumerismo condivide l'indirizzo, ma segnala che

⁴ Provvedimenti del Garante per la protezione dei dati personali del 3 luglio 2026, resi noti con comunicato del 21 luglio 2026. Sui principi applicabili si vedano gli articoli 5, 22 e 24 del Regolamento (UE) 2016/679 (GDPR), quest'ultimo in materia di decisioni basate unicamente su trattamenti automatizzati.

l'interazione in linguaggio naturale non è soltanto una diversa modalità tecnica di accesso ai contenuti: la selezione, la sintesi e l'organizzazione delle informazioni operate dal sistema incidono sulla loro interpretazione e sulle successive scelte dell'utente. Il documento non specifica modalità di verifica della comprensione effettivamente raggiunta: l'accesso all'informazione o una valutazione positiva dell'esperienza non dimostrano, da soli, che l'utente abbia interpretato correttamente una condizione economica o compreso l'azione da intraprendere. Soddisfazione e comprensione rispondono a domande differenti e devono essere oggetto di rilevazioni distinte.

Si propone pertanto che:

- la comprensione effettiva sia assunta come indicatore autonomo di qualità delle interfacce istituzionali basate sull'IA, verificata prima del rilascio e periodicamente mediante prove con utenti reali e rappresentativi della pluralità dei consumatori, inclusi utenti con differenti livelli di competenza digitale;
- siano definiti criteri minimi di qualità informativa: chiara identificazione delle fonti istituzionali e accesso diretto al documento originario; distinguibilità fra dato ufficiale (tariffe, delibere, standard) e rielaborazione algoritmica (simulazioni, consigli, analisi di convenienza); indicazione dell'aggiornamento delle informazioni; capacità del sistema di segnalare quando non disponga di elementi sufficienti; possibilità di segnalare risposte errate e di accedere sempre, in modo semplice, a un presidio umano qualificato (Sportello, Servizio Conciliazione, uffici dell'Autorità).

Quale possibile attuazione dell'OS.2, si propone di valutare l'impiego dell'IA anche per l'analisi periodica, anche a campione, dei contenuti pubblicamente accessibili sui siti degli operatori: segnalazione di informazioni mancanti, non aggiornate o contraddittorie; rilevazione di differenze fra pagine, documenti o versioni successive della stessa offerta; confronto fra le condizioni pubblicate e le informazioni presenti nel Portale Offerte. Nei settori ambientali, il medesimo approccio può essere adattato alla verifica dei contenuti informativi minimi obbligatori resi pubblici dai gestori. Ogni anomalia segnalata dal sistema deve essere accompagnata dall'indicazione delle fonti e delle versioni esaminate e dei criteri applicati, con verifiche periodiche a campione anche sui contenuti non segnalati, per misurare le prestazioni del sistema e correggerne gli errori. In coerenza con l'OS.7, l'IA deve individuare anomalie e priorità istruttorie senza formulare autonomamente accertamenti o giudizi di conformità.

Si propone infine che la Strategia per l'Intelligenza Artificiale prevista dall'OS.9 distingua espressamente almeno tre categorie di sistemi:

1. le interfacce rivolte a cittadini e consumatori
2. i sistemi impiegati per l'analisi e il supporto alle attività di vigilanza
3. gli strumenti destinati al supporto amministrativo interno.

Le tre categorie presentano finalità, destinatari e possibili conseguenze differenti e richiedono presidi proporzionati: criteri di qualità e comprensione per le interfacce pubbliche; tracciabilità delle elaborazioni e validazione tecnico-giuridica per i sistemi di vigilanza; affidabilità degli output e responsabilità d'uso per

gli strumenti interni. Per ciascuna categoria la Strategia dovrebbe definire finalità, responsabilità organizzative, modalità di verifica, livelli di supervisione umana e monitoraggio lungo il ciclo di vita⁵.

L'efficacia dei sistemi di monitoraggio descritti nell'OS.2 dipende dalla qualità e dall'omogeneità dei dati su cui operano. Reclami e conciliazioni intercettano il problema quando il danno si è già diffuso, mentre dati eterogenei e non interoperabili impediscono i confronti automatici su cui si fonda l'individuazione precoce. La costruzione della base informativa è quindi condizione preliminare, non conseguenza, dello sviluppo degli strumenti di analisi. Si ritiene pertanto utile la:

- costruzione di indicatori di rischio riferiti a scostamenti anomali, tassi di reclamo, frequenza dei ricalcoli, mancata consegna dei dati richiesti dal cliente e rinnovi peggiorativi;
- condivisione dei segnali aggregati con le altre autorità competenti secondo protocolli formalizzati, in coerenza con quanto proposto nell'osservazione 11;
- pubblicazione periodica dei risultati della vigilanza, delle tipologie di anomalia rilevate e dei tempi di correzione, senza esporre dati personali o informazioni commercialmente sensibili.

7. Osservatorio Permanente della Regolazione e partecipazione strutturata

Riferimento nel DCO: OS.5, Analisi della regolazione e dialogo strutturato con i portatori di interessi

Il DCO prevede la riattivazione dell'Osservatorio Permanente della Regolazione quale strumento di dialogo strutturato con i portatori di interesse, con la costituzione di tavoli tematici e momenti formativi dedicati ai soggetti destinatari della regolazione.

Consumerismo chiede formalmente di essere inclusa fra i soggetti partecipanti all'Osservatorio e ai relativi tavoli tematici, in ragione dell'esperienza maturata nella gestione delle controversie e nella partecipazione ai procedimenti regolatori, e della propria presenza territoriale con sportelli e delegazioni operativi su scala nazionale.

8. Requisiti di affidabilità per l'accesso ai servizi di ultima istanza e meccanismo progressivo di sospensione dall'Elenco venditori

Riferimento nel DCO: OS.1, Rafforzare le tutele per il consumatore; OS.2, Potenziamento e rafforzamento delle attività di vigilanza; OS.7, Promuovere la verifica della compliance; OS.22, Garantire la concorrenza dei mercati retail proteggendo i consumatori

Il DCO riconosce la necessità di rafforzare i requisiti per la permanenza nell'albo dei venditori e di promuovere la diligenza e l'accountability degli operatori. Richiama inoltre l'esigenza di rendere più efficiente e funzionale l'elenco dei venditori e di definire il futuro servizio di tutela della vulnerabilità. Tuttavia, il documento non affronta un nodo cruciale: l'assenza di un collegamento sistematico fra le sanzioni irrogate dalle Autorità e l'accesso degli operatori sanzionati ai servizi di ultima istanza e, più in generale, alla vendita.

⁵ Il quadro di riferimento richiamato dal DCO nell'OS.9 comprende il Regolamento (UE) 2024/1689 (AI Act), la legge 23 settembre 2025, n. 132, il Regolamento (UE) 2016/679 (GDPR) e la legge 7 agosto 1990, n. 241, oltre alle Linee guida per l'adozione dell'Intelligenza Artificiale nella Pubblica Amministrazione adottate da AgID.

L'esperienza della nostra Associazione evidenzia una contraddizione strutturale del sistema: operatori che hanno ricevuto sanzioni da ARERA, dall'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato o dal Garante per la protezione dei dati personali per condotte lesive dei consumatori possono, nel contempo, partecipare e aggiudicarsi le procedure concorsuali per i servizi di tutele gradual, salvaguardia e tutela della vulnerabilità. Si verifica così il paradosso per cui clienti che non hanno scelto un fornitore, o che si trovano in condizione di vulnerabilità, vengono affidati proprio a operatori la cui condotta è stata censurata dalle Autorità competenti.

Consumerismo ritiene che l'efficacia dell'intero sistema di enforcement dipenda dalla capacità di produrre conseguenze operative concrete, non limitate alla sanzione pecuniaria. Un operatore sanzionato deve subire una limitazione effettiva della propria capacità commerciale, proporzionata alla gravità e alla reiterazione della condotta. Solo in questo modo il sistema sanzionatorio acquisisce una funzione realmente deterrente.

Proposta

L'Associazione propone due misure coordinate:

A. Requisito di affidabilità per l'accesso ai servizi di ultima istanza

- Prevedere che, ai bandi e alle procedure concorsuali per l'assegnazione dei servizi a tutele gradual, di salvaguardia, di tutela della vulnerabilità e di ogni altro servizio di ultima istanza, possa costituire causa di esclusione l'aver ricevuto sanzioni definitive da parte di ARERA, AGCM o Garante Privacy per condotte lesive dei diritti dei consumatori nei 36 mesi precedenti la presentazione della domanda.
- il requisito deve riferirsi a sanzioni definitive (non impugnate o confermate in sede giurisdizionale) e deve essere graduato in relazione alla gravità della sanzione, escludendo le violazioni di carattere meramente formale.

B. Meccanismo progressivo di sospensione dall'Elenco venditori per recidività

Consumerismo propone l'introduzione di un meccanismo di sospensione progressiva dall'Elenco dei venditori, collegato alla reiterazione delle condotte sanzionate, articolato come segue:

- **Prima sanzione definitiva:** sospensione dall'Elenco venditori per un mese, con divieto di acquisire nuovi clienti per il periodo di sospensione. I contratti in essere restano validi, ma il venditore non può stipulare nuove forniture né partecipare a procedure concorsuali.
- **Seconda sanzione definitiva (nei 36 mesi successivi alla prima):** sospensione per sei mesi, con le medesime limitazioni operative. Il periodo più lungo riflette la scelta deliberata di reiterare condotte già censurate.
- **Terza sanzione definitiva (nei 36 mesi successivi alla prima):** interdizione dall'Elenco venditori per un anno. Al termine del periodo, la riammissione è subordinata alla presentazione di un piano di adeguamento verificato dall'Autorità.

Il meccanismo si ispira alla logica della recidività già presente nel diritto amministrativo sanzionatorio e risponde al principio di proporzionalità richiamato dallo stesso DCO nell'OS.7, dove l'Autorità dichiara di voler procedere alla "progressiva precisazione dei criteri di valutazione" delle condotte e di individuare "misure deterrenti alternative alle sanzioni amministrative pecuniarie, ma di maggiore impatto positivo per i consumatori e per il sistema". La sospensione dall'Elenco venditori è esattamente una misura di questo

tipo: non sostituisce la sanzione pecuniaria, ma la integra con una conseguenza operativa che incide direttamente sulla capacità dell'operatore di accedere al mercato.

Il combinato delle due misure (esclusione dai servizi di ultima istanza e sospensione progressiva dall'Elenco) crea un sistema in cui la sanzione non è più un costo assorbibile nel bilancio dell'operatore, ma produce effetti concreti sulla sua operatività, proporzionati alla gravità e alla reiterazione della condotta.

9. Ampliamento della platea delle associazioni dei consumatori

Riferimento nel DCO: OS.1, Rafforzare le tutele per il consumatore; OS.5, Analisi della regolazione e dialogo strutturato con i portatori di interessi; OS.22, Garantire la concorrenza dei mercati retail proteggendo i consumatori. Riferimento normativo: deliberazione 189/2026/R/com di aggiornamento del Codice di condotta commerciale

La recente deliberazione 189/2026/R/com, di adeguamento del Codice di condotta commerciale al D.Lgs. 3/2026, conferma all'articolo 18.1 la possibilità per il cliente di avvalersi, nella procedura conciliativa, di "una delle associazioni dei consumatori di cui all'elenco dell'articolo 137 del Codice del consumo". Tale rinvio circoscrive la legittimazione alle sole associazioni iscritte nell'elenco tenuto presso il CNCU (Consiglio Nazionale dei Consumatori e degli Utenti), secondo un perimetro definito in un contesto normativo precedente alla riforma organica del Terzo Settore.

Con il D.Lgs. 117/2017 (Codice del Terzo Settore) e la piena operatività del RUNTS (Registro Unico Nazionale del Terzo Settore), il quadro della rappresentanza associativa è profondamente mutato. Numerose associazioni di tutela dei consumatori, operano con sportelli territoriali, gestiscono reclami e conciliazioni, partecipano ai procedimenti regolatori e producono contributi tecnici alle consultazioni dell'Autorità, pur non essendo iscritte al CNCU. Il RUNTS offre oggi garanzie di trasparenza, democraticità interna, assenza di scopo di lucro e controllo pubblico che qualificano pienamente queste realtà come interlocutori istituzionali.

Limitare la legittimazione alle sole associazioni dell'elenco di cui all'art. 137 del Codice del consumo esclude dal dialogo strutturato con l'Autorità (audizioni, consultazioni, Osservatorio) associazioni che dispongono di competenze e casistica rilevanti e cristallizza un assetto della rappresentanza che non riflette più le dinamiche del mercato e della società civile.

Proposta

Consumerismo chiede che il Quadro Strategico 2026-2029 includa, fra le linee di intervento dell'OS.1 e dell'OS.5, l'impegno a:

- estendere il coinvolgimento strutturato a partecipare alle audizioni, alle consultazioni e ai tavoli tematici dell'Autorità anche alle associazioni di tutela dei consumatori iscritte al RUNTS ai sensi del D.Lgs. 117/2017, in possesso dei requisiti di rappresentatività, struttura organizzativa e attività effettiva di tutela, secondo criteri oggettivi e verificabili definiti dall'Autorità stessa.
- aggiornare il Codice di condotta commerciale e le disposizioni TICO affinché il riferimento alle associazioni dei consumatori non sia limitato all'elenco di cui all'art. 137 del Codice del consumo, ma includa le associazioni del Terzo Settore che svolgono attività documentata di tutela dei consumatori nei settori regolati.
- segnalare a Governo e Parlamento, nell'esercizio della funzione propositiva riconosciuta dalla legge istitutiva, l'opportunità di un aggiornamento dell'art. 137 del Codice del consumo che tenga conto

della riforma del Terzo Settore e del ruolo effettivo svolto dalle associazioni RUNTS nella tutela dei consumatori.

L'ampliamento della platea degli interlocutori è coerente con lo spirito stesso del DCO, che nell'OS.1 prevede di "strutturare l'interazione con le associazioni dei consumatori e con altri soggetti qualificati" e nell'OS.5 intende riattivare l'Osservatorio come sede di "dialogo strutturato e continuativo con i portatori di interesse". Questa apertura non può restare una dichiarazione programmatica se il perimetro normativo continua a escludere una parte significativa dei soggetti che, nei fatti, svolgono attività di tutela sul territorio.

10. CMOR e gestione del credito: tutela del consumatore che contesta legittimamente

Riferimento nel DCO: OS.22, Garantire la concorrenza dei mercati retail proteggendo i consumatori. Coerenza con il DCO 248/2026/R/COM sulla riforma del CMOR

Il DCO prevede di "completare l'innovazione del sistema indennitario e degli altri strumenti per la gestione del credito". Consumerismo sta partecipando attivamente alla consultazione sul DCO 248/2026/R/COM relativo alla riforma del CMOR (Corrispettivo di Morosità) e ritiene opportuno che il Quadro Strategico affronti il nodo della strumentalizzazione del CMOR da parte di operatori non virtuosi.

L'esperienza degli sportelli evidenzia una dinamica ricorrente: il CMOR viene attivato nei confronti di consumatori che hanno contestato legittimamente le fatture, talvolta per contratti non richiesti o per importi non dovuti, trasformando di fatto uno strumento di garanzia del credito in una leva di pressione sul consumatore. Il cliente si trova gravato dall'indennizzo CMOR nella bolletta del nuovo fornitore, pur avendo un reclamo pendente o una conciliazione in corso con il vecchio fornitore.

Proposta

- sospensione dell'attivazione del CMOR in presenza di un reclamo formale pendente, di una procedura conciliativa in corso o di una contestazione documentata sulla legittimità degli importi addebitati, fino alla definizione della controversia.
- obbligo per il venditore uscente di comunicare al consumatore, prima dell'attivazione del CMOR, l'importo contestato, la base di calcolo e le modalità di opposizione, in modo chiaro e accessibile.
- introduzione di un indennizzo automatico a carico del venditore uscente in caso di attivazione del CMOR successivamente riconosciuta come illegittima.
- Notifica su canale certificato: ogni comunicazione indennitaria che possa incidere sulla posizione economica del consumatore (richieste CMOR, limitazioni del servizio, azioni di recupero del credito) deve transitare su un canale tracciabile e giuridicamente certo, eletto dal cliente (si veda l'osservazione 19 sul domicilio digitale di fornitura).

11. Telemarketing aggressivo: protocollo operativo fra Autorità

Riferimento nel DCO: OS.1, Rafforzare le tutele per il consumatore; OS.6, Rafforzare la collaborazione istituzionale nazionale

Il DCO riconosce che "fenomeni diffusi, come ad esempio il telemarketing aggressivo, si collocano all'intersezione tra le competenze di più Autorità ed Istituzioni e richiedono un coordinamento sistematico anche ai fini di un intervento congiunto". Consumerismo condivide pienamente questa analisi e ritiene che il

quadriennio 2026-2029 debba segnare il passaggio dal riconoscimento del problema alla definizione di strumenti operativi concreti.

Il telemarketing aggressivo nel settore energetico genera un costo diffuso e invisibile che ricade interamente sui consumatori: contratti non richiesti, pratiche commerciali scorrette, erosione della fiducia nel mercato liberalizzato. La frammentazione delle competenze fra ARERA (regolazione di settore), AGCM (pratiche commerciali scorrette) e Garante Privacy (trattamento dei dati e consenso) produce oggi una risposta lenta e frammentata, che non riesce a intercettare tempestivamente le condotte più aggressive.

Proposta

- istituzione di un protocollo operativo ARERA-AGCM-Garante Privacy specifico per il telemarketing energetico, con segnalazione incrociata automatica: quando una delle tre Autorità riceve segnalazioni su un operatore per condotte riconducibili al telemarketing aggressivo, le trasmette contestualmente alle altre due per le verifiche di rispettiva competenza.
- possibilità di sanzioni congiunte o coordinate, in modo che la risposta sanzionatoria sia proporzionata all'effettiva portata della condotta e non frammentata in procedimenti paralleli e indipendenti.
- obbligo per i venditori di energia di rendere disponibile al consumatore, su richiesta, la registrazione integrale della chiamata commerciale che ha dato origine al contratto, anche ai fini della verifica da parte delle Autorità competenti (in coerenza con l'osservazione 3 del presente contributo).
- Responsabilità della società mandante per le agenzie di telemarketing e teleselling: gran parte degli utilizzi indebiti di dati personali nel telemarketing e nel teleselling energetico è riconducibile a omissioni della società mandante nel controllo, nella verifica e nel monitoraggio della compliance privacy delle agenzie di cui si avvale. Si propone che la regolazione rafforzi ulteriormente, in capo alla società mandante, obblighi di selezione qualificata delle agenzie, audit periodici, monitoraggio continuativo della compliance e responsabilità per fatto del mandatario, con riflessi sanzionatori e reputazionali (anche ai fini dell'Elenco venditori e del meccanismo proposto nell'osservazione 8). La previsione ad hoc di obblighi formativi specifici in capo alla società mandante contribuirebbe a rendere la protezione dei dati personali degli utenti effettiva e non soltanto una mera clausola contrattuale o un mero adempimento formale, oltre che a fungere da efficace misura di sicurezza e prevenzione del rischio reputazionale o commerciale. Il tema si coordina con l'OS.10 del DCO, che richiama il rischio di utilizzi impropri dei dati lungo la filiera, in particolare nella fase di cambio fornitore⁶.

⁶ Il fondamento della responsabilità della società mandante si rinviene negli articoli 5, 24 e 28 del Regolamento (UE) 2016/679 (GDPR), rispettivamente in materia di principi applicabili al trattamento, di responsabilità del titolare e di rapporti con il responsabile del trattamento.

12. Assistenza qualificata al consumatore e delega unica per la gestione delle utenze

Riferimento nel DCO: OS.22, Garantire la concorrenza dei mercati retail proteggendo i consumatori. Riferimento normativo: artt. 5 e 5-bis del DL 19/2025, convertito con legge 60/2025; norma UNI 11782:2020

Il DCO prevede di adeguare la regolazione del mercato retail "con particolare riferimento agli strumenti di ausilio alla partecipazione attiva del cliente finale (quali ad esempio le linee guida dei gruppi di acquisto)". L'art. 5-bis del DL 19/2025, introdotto in sede di conversione dalla legge 60/2025, ha riconosciuto la figura professionale del consulente per la gestione delle utenze dei servizi energetici e di telecomunicazioni, con riferimento alla norma UNI 11782:2020 e alla disciplina delle professioni non organizzate (legge 4/2013).

Tale riconoscimento legislativo è contenuto nello stesso provvedimento che ha incaricato ARERA di rafforzare la trasparenza delle offerte, segnalando la volontà del legislatore di superare logiche di pura vendita a favore di un'effettiva consulenza orientata alla tutela del cliente finale. Tuttavia, il quadro regolatorio non prevede ancora modalità operative per l'integrazione di una figura professionale nel sistema di tutele.

Proposta

- riconoscere come soggetti legittimati ad assistere il consumatore nelle procedure di reclamo e conciliazione tutti coloro che siano in grado di dimostrare requisiti oggettivi di competenza, continuità dell'attività di tutela e responsabilità, senza riserve fondate sull'appartenenza a una categoria: la certificazione UNI 11782:2020 rilasciata da ente accreditato Accredia e l'iscrizione delle associazioni agli elenchi previsti dalla legge costituiscono modi possibili di dimostrare tali requisiti e non condizioni di accesso, in coerenza con l'ampliamento proposto nell'osservazione 9;
- definire le modalità con cui il soggetto delegato può accedere, su delega del cliente, ai dati di consumo tramite il Portale Consumi e alle informazioni contrattuali necessarie alla valutazione comparativa delle offerte tramite il Portale Offerte;
- includere nel Codice di condotta commerciale il riferimento all'assistenza qualificata del cliente finale, accanto a quello alle associazioni dei consumatori, quale strumento ordinario di supporto alla scelta e alla gestione del contratto.

Una delega unica per la gestione delle utenze, aperta e verificabile

Il riconoscimento della figura del consulente non esaurisce il problema operativo. Oggi ogni operatore adotta moduli, procure, canali e criteri di accettazione differenti, le credenziali personali non sono condivisibili in sicurezza e molte aree clienti non prevedono alcuna forma di accesso delegato. Il cliente è così costretto a ripetere più volte la stessa procedura e, anche in presenza di una delega valida, chi lo assiste incontra ostacoli nell'ottenere misure, condizioni contrattuali, pratiche, registrazioni e documentazione tecnica. Consumerismo propone quindi uno standard nazionale unico di delega per la gestione delle utenze, riconosciuto obbligatoriamente da tutti gli operatori del settore.

Il punto qualificante è il criterio di accesso alla delega. La legittimazione a riceverla non dovrebbe essere riservata a una categoria professionale, a un albo o a un registro determinato, né per la via delle associazioni iscritte a elenchi, né per quella delle professioni normate: dovrebbe essere riconosciuta a chiunque sia in

grado di dimostrarlo, sulla base di requisiti oggettivi e verificabili, competenza ed esperienza nel settore. Su questa osservazione l'Associazione propone l'introduzione di:

- un modello nazionale uniforme di delega, digitale e sottoscrivibile anche con modalità assistita, valido per l'intero settore delle utenze e di accettazione obbligatoria da parte di tutti gli operatori interessati;
- criterio di legittimazione fondato su requisiti dimostrabili e non sull'appartenenza a una categoria;
- permessi granulari attribuiti dal cliente: consultazione ed esportazione dei dati, presentazione e monitoraggio di pratiche, reclami e richieste di rettifica, rapporti con venditore e distributore, accesso alle prove contrattuali e alle comunicazioni commerciali, con conferma specifica del cliente per gli atti dispositivi a rilevanza economica;
- punto unico di accreditamento e revoca, interoperabile con il Sistema Informativo Integrato, il Portale Consumi e i sistemi degli operatori, con delega revocabile in ogni momento, limitabile nel tempo e riferibile a singole forniture o a singole operazioni;
- tempi certi di presa in carico, divieto di rifiuto della delega conforme allo standard, autenticazione forte, registro degli accessi e notifica al cliente degli atti più rilevanti.

13. Rating di affidabilità commerciale dei venditori: un modello indipendente

Riferimento nel DCO: OS.1, Rafforzare le tutele per il consumatore; OS.2, Potenziamento e rafforzamento delle attività di vigilanza; OS.7, Promuovere la verifica della compliance; OS.22, Garantire la concorrenza dei mercati retail proteggendo i consumatori

Il DCO prevede la pubblicazione di indicatori comparativi sulla qualità dei venditori e la diffusione di "risultati delle indagini comparative sulla percezione dei clienti finali relativamente alla qualità dei call center e dei servizi di trattazione dei reclami dei venditori". Consumerismo ritiene che questo approccio possa essere rafforzato attraverso l'introduzione di un rating di affidabilità commerciale dei venditori di energia, ispirato al modello del Rating di Legalità dell'AGCM (art. 5-ter del DL 1/2012), ma specifico per il settore energetico e condotto da soggetti terzi indipendenti.

Il Rating di Legalità dell'AGCM ha dimostrato che un sistema di valutazione volontario, basato su criteri oggettivi e verificabili, può produrre effetti positivi sulla condotta delle imprese, soprattutto se associato a benefici concreti (accesso al credito, premialità nei bandi pubblici). Un meccanismo analogo nel settore energetico, in cui il rating sia condotto da organismi terzi indipendenti e accreditati, potrebbe incentivare comportamenti virtuosi dei venditori senza sostituirsi all'attività di vigilanza dell'Autorità.

Proposta

- introdurre un sistema di rating di affidabilità commerciale dei venditori di energia, condotto da organismi terzi indipendenti, basato su criteri oggettivi e verificabili definiti dall'Autorità (es. qualità della gestione dei reclami, rispetto dei tempi di risposta, assenza di sanzioni, correttezza delle pratiche commerciali, trasparenza delle offerte).
- prevedere che ARERA riconosca forme di premialità per i venditori che ottengano il rating: ad esempio, semplificazioni procedurali, visibilità nel Portale Offerte, o titolo preferenziale nelle

procedure di assegnazione dei servizi di ultima istanza (in coerenza con l'osservazione 8 del presente contributo).

- assicurare che gli organismi terzi incaricati della valutazione siano indipendenti rispetto alle società di vendita valutate, senza conflitti di interesse e con criteri di accreditamento trasparenti.

14. Segnalazione collettiva strutturata e casi sistematici

Riferimento nel DCO: OS.1, Rafforzare le tutele per il consumatore; OS.2, Potenziamento e rafforzamento delle attività di vigilanza

Il DCO prevede di potenziare lo Sportello per il consumatore affinché possa "intercettare, a partire dalle evidenze in mano allo Sportello, eventuali casi sistematici, rispetto ai quali intervenire per la soluzione del problema agendo sul comportamento delle imprese e/o, se necessario, sulla regolazione". Consumerismo condivide pienamente questa impostazione e ritiene che le associazioni dei consumatori possano svolgere un ruolo determinante nell'identificazione precoce dei casi sistematici.

Gli sportelli territoriali delle associazioni gestiscono quotidianamente reclami individuali che, aggregati, rivelano pattern ricorrenti riconducibili a condotte sistematiche di singoli operatori. Questa base di conoscenza resta oggi frammentata e non confluisce in modo strutturato nel sistema di vigilanza dell'Autorità.

Proposta

- prevedere un meccanismo di segnalazione collettiva strutturata, attraverso il quale le associazioni dei consumatori possano aggregare reclami individuali riferiti alla medesima condotta di un operatore e presentarli all'Autorità come segnalazione di sistema, attivando automaticamente l'attenzione dell'enforcement.
- definire una soglia numerica o qualitativa (ad esempio, un numero minimo di segnalazioni sulla medesima condotta entro un periodo definito) al superamento della quale l'Autorità avvii d'ufficio un'attività di verifica o un procedimento di vigilanza.
- garantire alle associazioni segnalanti un riscontro strutturato sull'esito della segnalazione, in modo da alimentare il circuito virtuoso fra tutela individuale, vigilanza e regolazione.

15. Educazione al consumo energetico: progetti territoriali e bandi aperti

Riferimento nel DCO: OS.1, Rafforzare le tutele per il consumatore; OS.5, Analisi della regolazione e dialogo strutturato con i portatori di interessi

Il DCO prevede "iniziative di divulgazione territoriale, anche attraverso l'interazione con le associazioni di categoria, per promuovere l'informazione sulle dinamiche dei mercati, sulla relativa regolazione e sui diritti dei consumatori" e lo sviluppo di "ulteriori progetti di supporto e comunicazione territoriale dedicati ai consumatori".

Consumerismo ha sviluppato e sperimentato formati di educazione al consumo energetico sul territorio, con eventi rivolti ai cittadini in collaborazione con enti locali, dedicati alla prevenzione delle truffe e alla consapevolezza contrattuale nei settori energetici. Questi formati hanno dimostrato un'efficacia concreta nel raggiungere fasce di popolazione difficilmente intercettabili dai canali digitali, in particolare anziani e consumatori vulnerabili.

Proposta

- prevedere che ARERA istituisca un bando annuale per il cofinanziamento di progetti territoriali di educazione al consumo energetico e ambientale;
- valorizzare i formati di educazione in presenza (eventi, sportelli, incontri con le comunità locali) accanto agli strumenti digitali, riconoscendo che il digital divide resta un ostacolo concreto per una parte significativa dei consumatori, soprattutto nel Mezzogiorno e nelle aree interne.
- prevedere che i risultati dei progetti finanziati siano oggetto di reportistica pubblica e confluiscono nel patrimonio informativo dell'Osservatorio Permanente della Regolazione, alimentando il ciclo di miglioramento continuo della comunicazione ai consumatori.

16. Effettività della conciliazione: blocco delle azioni di recupero credito e conseguenze per la mancata comparizione

Riferimento nel DCO: OS.1, Rafforzare le tutele per il consumatore; OS.7, Promuovere la verifica della compliance

Il DCO prevede il potenziamento del Servizio Conciliazione e il rafforzamento delle Procedure Speciali Risolutive, riconoscendo che la conciliazione è "strumento cardine della tutela del consumatore, trasversale per tutti i settori". Consumerismo condivide questa qualificazione e ritiene che l'effettività dello strumento conciliativo dipenda da due condizioni che oggi non sono adeguatamente presidiate.

A. Blocco delle procedure di recupero credito e sospensione della fornitura in pendenza di conciliazione

L'esperienza degli sportelli evidenzia una dinamica ricorrente: il consumatore avvia la procedura conciliativa per contestare importi che ritiene non dovuti, ma nel frattempo il fornitore prosegue con le azioni di recupero credito (solleciti, messe in mora, affidamento a società di recupero crediti) e, nei casi più gravi, con la riduzione di potenza o la sospensione della fornitura. Questa dinamica svuota di significato la conciliazione: il consumatore si trova sotto pressione economica e operativa proprio nel momento in cui dovrebbe poter negoziare in condizioni di parità. In molti casi, il consumatore accetta accordi al ribasso pur di ottenere la riattivazione della fornitura o la cessazione delle azioni di recupero, rinunciando a far valere pienamente i propri diritti.

B. Conseguenze per la mancata comparizione del fornitore in sede conciliativa

Il TICO prevede l'obbligo per gli operatori di partecipare alla procedura conciliativa. Tuttavia, la mancata comparizione non produce oggi conseguenze adeguate. Il consumatore che ha rispettato la procedura ha atteso i tempi previsti e si è presentato all'incontro si trova privo di soluzione e costretto a ricominciare, con la sola alternativa del giudizio civile. Per il fornitore, la mancata comparizione potrebbe rappresentare una strategia razionale nel breve termine: il costo della non partecipazione è inferiore al costo dell'eventuale accordo.

Proposta

- sospensione automatica e obbligatoria di ogni azione di recupero credito (solleciti, messe in mora, affidamento a società di recupero, segnalazioni a sistemi di informazione creditizia) e di ogni procedura di riduzione di potenza, sospensione o distacco della fornitura, dalla data di deposito della domanda di conciliazione fino alla definizione della procedura. La sospensione opera

automaticamente con la comunicazione al fornitore dell'avvio della conciliazione da parte del Servizio Conciliazione.

- in caso di violazione del blocco (prosecuzione delle azioni di recupero o sospensione della fornitura in pendenza di conciliazione), indennizzo automatico a favore del consumatore e segnalazione all'Autorità ai fini dell'enforcement.
- Mancata comparizione: inasprimento delle conseguenze per la mancata comparizione del fornitore in sede conciliativa, articolato su tre livelli:
 - indennizzo automatico a favore del consumatore in cui il fornitore non compaia o compaia senza aggiornamenti concreti sull'oggetto della domanda di conciliazione;
 - presunzione di fondatezza della pretesa del consumatore in caso di mancata comparizione reiterata, utilizzabile come elemento di valutazione nel terzo livello decisorio proposto nell'osservazione 1 del presente contributo;
 - rilevanza della mancata comparizione reiterata ai fini della valutazione dell'affidabilità dell'operatore nell'Elenco venditori e nelle procedure di assegnazione dei servizi di ultima istanza (in coerenza con l'osservazione 8).

Le due misure sono complementari: il blocco delle azioni esecutive garantisce che la conciliazione si svolga in condizioni di effettiva parità fra le parti; l'inasprimento delle conseguenze per la mancata comparizione garantisce che il fornitore partecipi con serietà e con l'intento di risolvere la controversia. Senza entrambe, la conciliazione resta uno strumento formalmente disponibile ma sostanzialmente inefficace per il consumatore.

17. Riforma operativa dello Sportello per il consumatore e istituzione di una segreteria tecnica per il Servizio Conciliazione

Riferimento nel DCO: OS.1, Rafforzare le tutele per il consumatore; OS.2, Potenziamento e rafforzamento delle attività di vigilanza

Il DCO prevede di "rafforzare ed efficientare i servizi di gestione delle istanze dei consumatori forniti dallo Sportello per il consumatore" e di potenziarne le attività affinché possa "intercettare, a partire dalle evidenze in mano allo Sportello, eventuali casi sistematici, rispetto ai quali intervenire per la soluzione del problema agendo sul comportamento delle imprese e/o, se necessario, sulla regolazione". Prevede inoltre di "intensificare le azioni di richieste di informazioni e moral suasion" quando i reclami "evidenzino un potenziale impatto su una pluralità di clienti e/o carattere di urgenza".

Consumerismo rileva una distanza significativa fra questi obiettivi e la prassi operativa attuale dello Sportello. L'esperienza quotidiana degli sportelli dell'Associazione evidenzia un pattern consolidato: quando viene inviata una segnalazione all'Autorità o direttamente allo sportello del consumatore, in merito ad una condotta specifica di un operatore identificato, anche con documentazione a supporto, la risposta che si riceve è un template standardizzato che illustra il funzionamento della conciliazione e rimanda al Servizio Conciliazione, senza entrare nel merito della contestazione, senza acquisire la segnalazione come evidenza per l'enforcement, senza restituire alcun riscontro sulla presa in carico della problematica segnalata.

Questa dinamica produce tre effetti negativi. In primo luogo, il patrimonio informativo trasmesso all'Autorità sembrerebbe non venire valorizzato ai fini della vigilanza: la segnalazione di una condotta potenzialmente lesiva resta confinata nella gestione individuale del singolo caso, senza alimentare il sistema

di monitoraggio. In secondo luogo, quando ad inviare la segnalazione è un'associazione che assiste il consumatore, la stessa viene trattata alla stregua di un utente finale privo di competenza regolatoria, quando invece dispone di casistica, esperienza e capacità di analisi che potrebbero arricchire l'azione dell'Autorità. In terzo luogo, il consumatore percepisce che la propria segnalazione non ha prodotto alcun effetto, con un impatto diretto sulla fiducia nel sistema di tutele che il DCO stesso intende rafforzare.

A questa criticità si aggiunge un problema operativo che incide direttamente sull'effettività del Servizio Conciliazione. Oggi, per qualsiasi richiesta inerente alle procedure conciliative in corso o da avviare, sia i consumatori sia le associazioni vengono rimandati al numero verde dell'Autorità (800 166 654). Il numero verde, tuttavia, fornisce informazioni generali sulla regolazione e non entra nel merito di aspetti procedurali o tecnici relativi alla singola conciliazione: non può chiarire lo stato di una procedura, non può assistere nella compilazione della domanda, non può risolvere problematiche relative alla convocazione delle parti, alla documentazione da produrre o alle tempistiche.

Si crea così un limbo operativo: il consumatore (o l'associazione che lo assiste) ha avviato la conciliazione ma non dispone di un interlocutore tecnico per le questioni procedurali; il numero verde non può aiutare perché non è strutturato per questo; il Servizio Conciliazione non ha un canale di assistenza tecnica diretto. Il risultato è che questioni risolvibili con un chiarimento procedurale restano sospese, allungando i tempi e riducendo l'efficacia dello strumento conciliativo.

Proposta

- differenziare il trattamento delle segnalazioni provenienti dalle associazioni dei consumatori strutturate (iscritte al CNCU o al RUNTS, in coerenza con l'osservazione 9): quando un'associazione segnala una condotta specifica di un operatore identificato, lo Sportello deve entrare nel merito, acquisire la segnalazione come potenziale evidenza per l'enforcement e restituire un riscontro strutturato sulla presa in carico, anche senza anticipare l'esito;
- superare la risposta standardizzata di tipo informativo-regolatorio quando la segnalazione proviene da un soggetto qualificato e contiene elementi specifici (operatore identificato, condotta descritta, documentazione allegata): la risposta deve dare conto dell'avvenuta acquisizione e dell'eventuale trasmissione agli uffici competenti;
- istituire una segreteria tecnica dedicata al Servizio Conciliazione, dotata di un canale di contatto diretto (numero dedicato, e-mail o sezione del portale) in grado di fornire assistenza tecnica e procedurale sulle conciliazioni in corso e da avviare: stato della procedura, chiarimenti sulla documentazione, assistenza nella compilazione della domanda, informazioni sulle tempistiche e sulla convocazione delle parti;
- prevedere che la segreteria tecnica sia accessibile anche alle associazioni dei consumatori che assistono gli utenti nelle procedure conciliative, con un canale prioritario o dedicato, riconoscendo il ruolo di intermediazione qualificata che le associazioni svolgono e il volume di pratiche che gestiscono;
- pubblicare indicatori di performance dello Sportello per il consumatore, con dati su: numero di segnalazioni ricevute, tempi medi di risposta, percentuale di segnalazioni acquisite ai fini dell'enforcement, esiti delle segnalazioni trasmesse agli uffici competenti. Questi dati, previsti dallo stesso DCO nell'ambito del rafforzamento della reportistica, consentirebbero di misurare l'effettività del salto qualitativo che il Quadro Strategico promette.

Il rafforzamento dello Sportello e l'istituzione della segreteria tecnica per la conciliazione non richiedono modifiche normative ma interventi organizzativi interni, coerenti con l'OS.8 del DCO stesso che prevede di "migliorare l'organizzazione e la produttività del lavoro" e di "potenziare le Strutture di ARERA".

18. Qualificazione professionale delle persone fisiche a contatto con il cliente finale

Riferimento nel DCO: OS.1, Rafforzare le tutele per il consumatore; OS.2, Potenziamento e rafforzamento delle attività di vigilanza; OS.22, Garantire la concorrenza dei mercati retail proteggendo i consumatori

Il quadro regolatorio vigente disciplina con crescente rigore i requisiti di accesso e permanenza al mercato a livello di impresa (Elenco venditori elettrico ed EVG per il gas)⁷. Nessun requisito analogo esiste per la persona fisica che opera per conto del venditore, ossia il dipendente, l'agente, il subagente, l'incaricato al teleselling o al porta a porta che di fatto conduce la trattativa, illustra l'offerta e raccoglie il consenso del cliente. Eppure gran parte delle criticità segnalate dallo stesso DCO, dal telemarketing aggressivo alla scarsa comprensibilità delle offerte, si origina proprio in quel contatto diretto: un'impresa può soddisfare pienamente i requisiti dell'Elenco e vedere la propria rete commerciale esterna generare un volume sproporzionato di reclami.

Un riferimento concettuale utile è offerto dalla disciplina degli intermediari assicurativi: il Registro Unico degli Intermediari (RUI) tenuto da IVASS prevede una sezione dedicata ai collaboratori e addetti che entrano materialmente in contatto con il cliente, con obblighi di formazione iniziale, aggiornamento periodico, requisiti di onorabilità e poteri di vigilanza, sospensione e cancellazione⁸. Il fondamento non è la complessità del prodotto, ma la natura della relazione: un operatore preparato che si confronta con un consumatore privo di competenze specialistiche, in un mercato dove l'errore di comprensione ha conseguenze economiche protratte nel tempo. Il mercato retail dell'energia presenta caratteristiche del tutto assimilabili.

Proposta

- istituzione di un registro delle persone fisiche abilitate al contatto commerciale con i clienti finali di energia elettrica e gas, complementare agli Elenchi riferiti all'impresa, con requisiti di accesso costituiti da formazione iniziale certificata su contenuti definiti dall'Autorità (Codice di condotta commerciale, TIQV, diritti del consumatore, componenti di prezzo, gestione dei reclami e conciliazione) e da requisiti di onorabilità;
- aggiornamento periodico proporzionato e pubblica consultabilità del registro, anche da parte del cliente, come strumento di trasparenza e di contrasto agli operatori improvvisati;
- percorso attuativo graduale, che parta da un regime di qualificazione volontaria a valenza reputazionale prima dell'eventuale evoluzione verso un requisito strutturale, con un regime

⁷ Elenco dei venditori di energia elettrica ai clienti finali in bassa tensione, istituito con deliberazione ARERA 61/07 e successivi aggiornamenti. Per il gas naturale, Elenco dei Venditori di Gas (EVG) previsto dalla legge 5 agosto 2022, n. 118, e oggetto del DCO 70/2024.

⁸ Decreto legislativo 7 settembre 2005, n. 209, Codice delle Assicurazioni Private, articoli 109 e seguenti, istitutivi del Registro Unico degli Intermediari assicurativi e riassicurativi (RUI); Regolamento IVASS n. 40 del 2018, recante la disciplina di dettaglio in materia di iscrizione, formazione e aggiornamento professionale degli iscritti al Registro.

transitorio che riconosca l'esperienza professionale già maturata e con costi proporzionati, per non trasformare uno strumento di tutela in una barriera all'accesso.

La misura renderebbe inoltre significativamente più efficaci gli strumenti di intelligenza artificiale previsti dagli OS.2 e OS.7: un'anomalia o un reclamo ricorrente potrebbero essere ricondotti non solo all'impresa, ma al singolo operatore, consentendo un monitoraggio realmente granulare del mercato.

19. Domicilio digitale della fornitura: elezione del recapito e presunzione di conoscenza

Riferimento nel DCO: OS.1; OS.9, Favorire la Digital Transformation; OS.22. Riferimento normativo: art. 3-bis del Codice dell'Amministrazione Digitale (D.Lgs. 82/2005) e in particolare comma 4-quinquies sul domicilio digitale speciale; art. 1335 del codice civile; artt. 43 e 44 del Regolamento (UE) 910/2014 (eIDAS); deliberazione 395/2024/R/com

Il superamento del silenzio-assenso per le modifiche unilaterali peggiorative (osservazione 5), che Consumerismo sostiene con convinzione, produce una conseguenza sistemica: la certezza della ricezione della proposta di modifica e la prova qualificata del consenso diventano precondizioni per l'efficacia delle tutele. Oggi il mercato si regge su canali frammentati e spesso non certificati: raccomandata cartacea onerosa, PEC personale posseduta solo da una parte dei clienti domestici, e-mail ordinaria priva di piena valenza probatoria. Ne deriva un contenzioso che verte non sul contenuto della norma, ma sulla prova della sua corretta applicazione, ed esattamente questo tipo di criticità alimenta buona parte dei casi che giungono al Servizio Conciliazione. Se il cliente non ha un indirizzo giuridico certo, il rischio è duplice: il consumatore può non venire mai a conoscenza della proposta che lo riguarda, e il venditore non può dimostrare di averla comunicata in modo idoneo.

L'ordinamento dispone già dell'istituto su cui costruire: l'art. 3-bis del Codice dell'Amministrazione Digitale disciplina il domicilio digitale e ne prevede la messa a disposizione anche da parte dei gestori ed esercenti di pubblici servizi, categoria cui i settori regolati appartengono ai sensi della legge istitutiva dell'9^a Autorità.

Elezione del recapito e vettore di trasmissione: due piani da non confondere

Perché un canale produca effetti giuridici non basta che sia tecnicamente certificato. La presunzione di conoscenza di cui all'art. 1335 del codice civile opera quando la dichiarazione giunge all'indirizzo del destinatario, e per indirizzo si intende il recapito che il destinatario ha designato per quel tipo di comunicazioni, non il canale tecnico attraverso cui il mittente ha scelto di spedire. La distinzione non è formale. Confondere il vettore con il presupposto giuridico produce un risultato paradossale: comunicazioni inoppugnabili quanto a invio, integrità e data, ma fragili quanto alla conoscibilità, perché recapitate a un indirizzo che il cliente non ha mai destinato a quello scopo e che magari presidia solo per finalità commerciali. Su quel terreno il consumatore conserva l'eccezione di essere stato senza sua colpa nell'impossibilità di avere notizia della comunicazione, e il contenzioso si riapre proprio dove la certificazione doveva chiuderlo. Non si tratta di una lettura isolata: la deliberazione 395/2024/R/com ha già chiarito che la presunzione di ricevimento non può derogare alla disciplina degli articoli 1334 e 1335 del codice civile, e l'AGCM, con il provvedimento n. 26516/2017, ha rilevato che le modalità di comunicazione,

⁹ Decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, Codice dell'Amministrazione Digitale, articolo 3-bis in materia di domicilio digitale e articolo 6-quater istitutivo dell'Indice Nazionale dei Domicili Digitali (INAD).

per essere idonee a informare il cliente, devono essere individuali, standardizzate e definite già nel contratto, così che il destinatario possa riconoscere la comunicazione come tale al momento in cui la riceve.

Ne discende una conseguenza operativa. L'elezione va tenuta distinta dal vettore: il cliente elegge il proprio domicilio digitale per la fornitura, che può essere l'area riservata di cui sopra oppure un indirizzo di posta elettronica ordinaria da lui indicato, mentre il venditore utilizza per il recapito un servizio elettronico di recapito certificato qualificato (SERCQ), disciplinato dagli articoli 43 e 44 del Regolamento eIDAS e richiamato dall'art. 3-bis, comma 4-quinquies, del Codice dell'Amministrazione Digitale, che produce evidenze qualificate di invio, integrità, data e ora. È la combinazione dei due elementi, non il solo strumento tecnico, a perfezionare la presunzione di conoscenza.

Un dato tecnico conferma la necessità di tenere distinti i due piani. Allo stato l'interoperabilità fra sistemi SERCQ distinti non è garantita¹⁰: il messaggio inviato dal venditore viene quindi recapitato sulla casella di posta elettronica ordinaria del destinatario e non su un sistema certificato di quest'ultimo. Il SERCQ prova pertanto l'invio, l'integrità e la consegna al sistema di recapito, ma non può da solo costituire il presupposto giuridico della conoscibilità, che resta l'elezione compiuta dal cliente. Questo limite, lungi dall'indebolire il modello, ne mostra il pregio: il domicilio eletto può essere una normale casella di posta, accessibile con qualunque programma di posta elettronica, mentre il sistema produce e conserva le evidenze qualificate. Il tema è del resto già presidiato dalla giurisprudenza di legittimità in materia di presunzione di conoscenza e di impossibilità incolpevole di averne notizia (Cass., Sez. Un., n. 28452/2024; Cass., ord. n. 8332/2025), oltre che da pronunce di merito recenti (Trib. Milano, sent. n. 2297/2026).

Proposta

- definizione da parte dell'Autorità di requisiti tecnici minimi per validare, come domicilio digitale certificato riferito alla specifica fornitura, l'area clienti messa a disposizione dal venditore: registrazione con autenticazione forte (SPID o CIE) associata al punto di prelievo o di riconsegna, marcatura temporale certificata dell'invio e, ove possibile, della presa visione, conservazione a norma della documentazione;
- transito obbligatorio su tale canale di tutte le comunicazioni contrattualmente e regolatoriamente rilevanti: contratto e allegati, informativa precontrattuale, proposte di modifica unilaterale, costituzioni in mora, comunicazioni indennitarie, in coerenza con quanto proposto all'osservazione 10;
- portabilità dello storico documentale in caso di cambio fornitore, legando il domicilio al punto di prelievo piuttosto che al singolo rapporto commerciale, così da non disperdere le comunicazioni pregresse proprio quando il cliente ne ha maggior bisogno; interoperabilità con l'Indice Nazionale dei Domicili Digitali (INAD);
- disponibilità permanente, su richiesta del cliente, di un canale alternativo non digitale, a tutela dei consumatori privi di adeguate competenze o strumenti, in coerenza con le misure di tutela rafforzata di cui alla deliberazione 138/2026/R/com;

¹⁰ Il Servizio elettronico di recapito certificato qualificato è disciplinato dagli articoli 43 e 44 del Regolamento (UE) n. 910/2014 (eIDAS) e dall'articolo 3-bis, comma 4-quinquies, del Codice dell'Amministrazione Digitale. Sulla presunzione di conoscenza si vedano l'articolo 1335 del codice civile, la deliberazione ARERA 395/2024/R/com in materia di supporto durevole e presunzione di ricevimento, nonché Cass. SS.UU. n. 28452/2024 e Cass. ord. n. 8332/2025.

- valutazione di soluzioni infrastrutturali condivise per gli operatori di minori dimensioni e rispetto degli standard di cybersicurezza richiamati dall'OS.9 (NIS2).
- natura elettiva del domicilio: le comunicazioni a rilevanza legale possono essere recapitate soltanto all'indirizzo eletto dal cliente, con divieto di trattare come domicilio digitale recapiti acquisiti ad altro titolo o utilizzati per finalità commerciali, e conseguente divieto di impiegare il SERCQ per veicolare comunicazioni a rilevanza legale verso indirizzi non eletti;
- standard minimi dell'elezione: raccolta su supporto durevole, con accettazione espressa e specifica, distinta dalla sottoscrizione del contratto e non affidata alle condizioni generali, preceduta da un'informativa che indichi quali comunicazioni saranno recapitate al domicilio eletto, quali effetti giuridici ne derivano, da quando decorrono i termini, come si revoca l'elezione e che il presidio dell'indirizzo resta onere del cliente;
- revoca e aggiornamento in qualsiasi momento, con procedura gratuita e semplice, efficacia entro un termine breve predefinito dall'Autorità, che si suggerisce non superiore a cinque giorni lavorativi, e conferma di presa in carico al cliente;
- divieto di subordinare l'accesso al servizio o l'applicazione di condizioni economiche più favorevoli all'elezione del domicilio digitale, e obbligo di mantenere un canale alternativo per chi dichiara di non poter presidiare stabilmente un recapito elettronico;
- persistenza del domicilio eletto oltre la cessazione del rapporto per un periodo predefinito, cosicché conguagli, comunicazioni indennitarie e adempimenti successivi al cambio fornitore raggiungano il cliente quando il rapporto commerciale è ormai estinto, in coerenza con il fascicolo digitale della fornitura di cui all'osservazione 23;
- onere della prova a carico del venditore quanto all'esistenza di un'elezione valida, e non soltanto quanto all'avvenuto recapito: l'evidenza tecnica della trasmissione non supplisce alla mancanza dell'elezione.

Le comunicazioni di costituzione in mora e i preavvisi di limitazione o sospensione del servizio idrico sono l'ultima tutela dell'utente contro distacchi subiti inconsapevolmente e devono essere recapitabili e provabili su canale giuridicamente certo, durevole e certificato.

Consumerismo chiede pertanto che il Quadro Strategico definitivo assuma un impegno esplicito a disciplinare, nell'arco della consiliatura, il regime delle comunicazioni digitali a rilevanza legale nei rapporti fra venditori e clienti finali, fondato sull'elezione del recapito da parte del cliente e sul recapito mediante servizio elettronico di recapito certificato qualificato, quale presupposto tanto della presunzione di conoscenza quanto dell'adempimento degli obblighi informativi previsti dalla regolazione di settore. La disciplina andrà coordinata con le deliberazioni 395/2024/R/com, 188/2026/R/com e 189/2026/R/com, 255/2026/R/com e 262/2026/R/eel.

20. Freeze del POD/PDR contro lo slamming

Riferimento nel DCO: OS.22, Garantire la concorrenza dei mercati retail proteggendo i consumatori; OS.2, Potenziamento e rafforzamento delle attività di vigilanza

Nonostante l'evoluzione della regolazione, i cambi fornitore non autorizzati (slamming) continuano a colpire gli utenti. Le sanzioni a posteriori non bastano: servono sbarramenti tecnici preventivi. Si propone di introdurre nel Sistema Informativo Integrato (SII) la possibilità, per il cliente, di "congelare" il proprio punto

di prelievo o riconsegna tramite il Portale Consumi, con autenticazione SPID o CIE: se il POD/PDR è bloccato, nessun fornitore può avviare uno switching, e lo sblocco avviene esclusivamente mediante codice OTP personale inviato al recapito del titolare. Si tratta di uno strumento volontario, gratuito e reversibile, che sposta il presidio dalla repressione successiva alla prevenzione tecnica, con un onere implementativo contenuto poiché il SII già governa i flussi di switching. Sul versante rimediario, il divieto di pretendere corrispettivi in caso di fornitura non richiesta è già sancito dall'art. 66-quinquies del Codice del consumo¹¹, che menziona espressamente elettricità e gas. Consumerismo chiede che il Quadro Strategico ne assicuri il coordinamento con la disciplina di settore, chiarendo in via regolatoria che il ricorso alla procedura ripristinatoria non deroga a quel principio, e superando l'esclusione dei reclami per fornitura non richiesta dei clienti domestici dal perimetro del monitoraggio sui contratti contestati: un fenomeno che non viene misurato non può essere presidiato.

Una fattispecie ulteriore, oggi priva di rimedio, riguarda l'errore sull'identificativo del punto nelle richieste di voltura con contestuale cambio fornitore. La disciplina vigente prevede una verifica sull'esistenza del codice POD/PDR e sullo stato del punto di prelievo¹², ma non sulla corrispondenza fra quel codice e i dati identificativi di chi presenta la richiesta. Ne consegue che, se in fase di richiesta viene fornito, per un mero errore materiale, un identificativo diverso dal proprio, la richiesta supera i controlli e viene eseguita su un punto intestato a un terzo estraneo, che si ritrova la fornitura volturata e il fornitore cambiato senza aver manifestato alcuna volontà. Con ciò se l'errore non viene identificato tempestivamente, l'unica via praticabile è che il soggetto colpito (cliente uscente) attivi a propria cura una nuova voltura, sostenendone gli oneri e perdendo le condizioni economiche di cui godeva, comprese promozioni e offerte non più disponibili sul mercato. Così facendo l'onere del ripristino grava così integralmente su chi non ha commesso l'errore e non era parte del rapporto. Consumerismo chiede che sia disciplinata una procedura di ripristino su segnalazione del titolare del punto, attivabile anche oltre i termini ordinari quando l'errore sull'identificativo sia oggettivamente riscontrabile, con ripristino integrale della situazione preesistente, ivi comprese le condizioni economiche in essere, e con imputazione degli oneri al soggetto che ha originato l'errore.

21. Settore idrico: riuso delle acque, equilibrio fra investimenti e tariffe

Riferimento nel DCO: OS.11, Favorire il miglioramento della qualità e dell'efficienza delle infrastrutture idriche; OS.14, Riconoscere i costi efficienti per la sostenibilità della gestione del servizio idrico; OS.16, Favorire regole eque e uniformi di articolazione dei corrispettivi

Il DCO attribuisce giustamente rilievo alla resilienza idrica, al riuso delle acque reflue e al principio di "Water Conservation". Consumerismo condivide l'impostazione e propone di rafforzarla su due fronti che incidono direttamente sugli utenti.

¹¹ Articolo 66-quinquies del Codice del consumo, di cui al decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206, introdotto dall'articolo 1, comma 1, del decreto legislativo 21 febbraio 2014, n. 21, in attuazione della direttiva 2011/83/UE.

¹² Deliberazione ARERA 135/2021/R/eel, recante il completamento delle disposizioni funzionali all'acquisizione di un punto di prelievo attivo da parte di un cliente finale nel settore elettrico.

Proposta

- valorizzare, nei meccanismi tariffari e incentivanti, il riuso della risorsa anche a livello di utenza: sistemi di raccolta delle acque pluviali e di riutilizzo delle acque per usi non potabili riducono il prelievo, i volumi fognari e depurativi e la spesa dell'utente. L'Autorità, nell'esercizio della funzione propositiva verso Governo e Parlamento, potrebbe segnalare l'opportunità di prevedere tali sistemi negli edifici di nuova costruzione e nelle strutture pubbliche, e di incentivarne l'adozione nel patrimonio esistente;
- garantire che il rilevante ciclo di investimenti previsto per il quadriennio non ricada esclusivamente sulle tariffe degli utenti: massimizzare la sinergia fra risorse pubbliche (PNISSI, SFNISSI) e risorse tariffarie, e dare piena attuazione alle penalità, già prospettate dal DCO per il metodo tariffario del quinto periodo, a fronte di perduranti ritardi dei gestori nella realizzazione degli investimenti programmati: chi paga in tariffa gli investimenti ha diritto di vederli realizzati nei tempi previsti.

22. Settore rifiuti: trasferimento agli utenti del valore dei materiali recuperati e vigilanza sui flussi paralleli

Riferimento nel DCO: OS.12, Promuovere la realizzazione di infrastrutture adeguate alla gestione del ciclo dei rifiuti; OS.15, Riconoscere i costi efficienti del servizio di gestione dei rifiuti

Il DCO prevede espressamente di "supportare il trasferimento agli utenti del servizio dei benefici derivanti dall'impiego del materiale recuperato dai rifiuti". Consumerismo condivide e chiede che tale impegno si traduca in misure verificabili.

Proposta

- trasparenza obbligatoria, nei piani economico-finanziari e nei documenti di riscossione, dei ricavi derivanti dalla valorizzazione dei materiali (RAEE, metalli, carta, plastica, vetro) e della quota effettivamente trasferita in riduzione dei corrispettivi, così che l'utente possa verificare che una raccolta differenziata di qualità produca un beneficio economico concreto;
- attenzione regolatoria ai flussi paralleli non tracciati di raccolta dei materiali a maggior valore (metalli, RAEE, batterie): l'intercettazione informale e incontrollata di tali frazioni sottrae valore al circuito regolato, i cui ricavi dovrebbero contribuire alla copertura dei costi del servizio a beneficio degli utenti, oltre a generare rischi ambientali. Si propone che l'Autorità includa il fenomeno nel monitoraggio di settore e ne valuti l'impatto sui costi riconosciuti, segnalando alle istituzioni competenti le eventuali esigenze di intervento normativo e di controllo.

23. Fascicolo digitale della fornitura: conservazione e portabilità dei dati dopo la cessazione

Riferimento nel DCO: OS.1, Rafforzare le tutele per il consumatore; OS.22, Garantire la concorrenza dei mercati retail proteggendo i consumatori

La cessazione della fornitura, la voltura o il cambio di venditore non dovrebbero comportare la perdita dei dati relativi al periodo in cui il cliente era titolare del punto. Dagli sportelli emerge la situazione opposta: il POD o il PDR scompare dall'area personale proprio quando arrivano ricalcoli tardivi, conguagli o contestazioni, e la ricostruzione dello storico diventa impossibile nel momento in cui servirebbe a

difendersi. Curve, letture, contratti e comunicazioni seguono inoltre tempi di conservazione e modalità di accesso non uniformi lungo la filiera, con il risultato che la prova si disperde mentre la pretesa economica resta.

Consumerismo propone che il Quadro Strategico riconosca il diritto del cliente a un fascicolo digitale della fornitura, accessibile anche dopo la chiusura del rapporto, prevedendo:

- conservazione e accessibilità di fatture, condizioni contrattuali, letture, curve e flussi di misura per un periodo congruo rispetto ai termini di prescrizione applicabili e agli obblighi civilistici di conservazione;
- mantenimento dell'accesso anche quando il punto non compare più nell'area personale ordinaria;
- esportazione in formati leggibili ed elaborabili, corredata dei metadati e dell'indicazione della provenienza del dato;
- portabilità del fascicolo al cliente o al soggetto da lui delegato e tracciatura delle rettifiche successive;
- coordinamento dei tempi di conservazione fra venditore, distributore e Sistema Informativo Integrato, definito d'intesa con il Garante per la protezione dei dati personali quanto a base giuridica, sicurezza e limiti di conservazione.

24. Energia di prossimità: rappresentazione in bolletta, prezzo e accesso alla flessibilità

Riferimento nel DCO: OS.20, completamento della regolazione in materia di condivisione dell'energia e del relativo scorporo in bolletta

Il DCO include fra gli obiettivi il completamento della regolazione vigente in materia di condivisione dell'energia e del relativo scorporo in bolletta. Consumerismo affronta il tema esclusivamente sotto il profilo della tutela del consumatore, lasciando ad altre sedi le scelte di politica energetica: quanto il cliente riesce a capire di ciò che paga, quale parte del beneficio locale gli viene effettivamente trasferita e a quali condizioni può parteciparvi anche senza disporre di un impianto.

Identificabilità del perimetro locale

Il cliente non sa oggi a quale porzione di rete appartiene, quanta energia prodotta nelle vicinanze abbia effettivamente utilizzato né quale beneficio collettivo ne sia derivato. Il perimetro fisico va reso conoscibile, mantenendo distinta la questione della forma associativa, la cui adesione resta volontaria.

- associazione a ogni POD del codice della cabina secondaria, resa visibile nel Portale Consumi e nella documentazione contrattuale;
- mappatura, con i dati dei distributori, di produzione, consumo simultaneo, inversioni di flusso e capacità liberata per ciascun perimetro;
- regole uniformi di attribuzione dei volumi locali fra gli utenti del medesimo perimetro, indipendenti dalla distanza interna e fondate sui dati di misura e sulla contemporaneità fra produzione e consumo;
- avvio di progetti pilota in contesti urbani e rurali, dove estensione e densità dei perimetri sono differenti.

Rappresentazione in bolletta

Il riconoscimento del beneficio a valle, sotto forma di rimborso o premialità, non consente al cliente di capire quanta energia locale abbia realmente utilizzato né di verificare la quadratura fra quanto paga al venditore e quanto gli viene successivamente riconosciuto.

- scorporo a monte, dai volumi commerciali, della quota di energia locale validata dal distributore;
- indicazione in bolletta dei volumi di prossimità, dei volumi di mercato, del prezzo unitario di ciascuna quota e della percentuale di fabbisogno coperta localmente;
- esposizione separata della remunerazione del produttore locale, dei servizi di rete effettivamente utilizzati, della quota di commercializzazione e del servizio di flessibilità;
- limitazione dei corrispettivi propri del sistema all'ingrosso, incluso il Mercato della Capacità, alla sola quota residua cui sono effettivamente riferibili;
- regole standard di rettifica e conguaglio quando le misure definitive intervengono dopo la fatturazione.

Prezzo e costi applicabili alla quota condivisa

Sulla quota condivisa il venditore svolge essenzialmente una funzione di contabilizzazione, remunerabile con una quota fissa, e non una vera intermediazione energetica. Un prezzo mal calibrato, tuttavia, può generare sovraremunerazioni o trasferimenti regressivi: la determinazione va quindi affidata a un'istruttoria pubblica e non fissata in via di ipotesi.

- prezzo regolato e simmetrico, con lo stesso valore unitario riconosciuto al produttore e applicato al consumatore per la quota locale attribuita, determinato dall'Autorità mediante analisi costi-benefici, con revisione periodica e salvaguardie contro le sovracompensozioni;
- esclusione di spread e margini variabili del venditore sui volumi di prossimità, remunerando contabilizzazione e servizio con una quota fissa trasparente;
- applicazione alla quota locale delle sole componenti coerenti con i servizi effettivamente utilizzati, fermo restando un contributo equo ai costi comuni non evitabili;
- sperimentazioni neutrali sul gettito, con monitoraggio degli effetti redistributivi fra territori e classi di utenti, affinché il risparmio di alcuni non si traduca in un onere per chi non può installare impianti o vive in aree meno favorite;
- pubblicazione di una quadratura annuale fra energia locale prodotta, attribuita, pagata dai consumatori e remunerata ai produttori.

Accesso dei piccoli accumuli ai servizi di flessibilità

L'installazione di batterie domestiche e condominiali è già consentita: la questione regolatoria non è autorizzarne la diffusione, ma rendere praticabile l'aggregazione di molti piccoli accumuli, compresi quelli di clienti privi di impianto fotovoltaico, e la loro partecipazione ai servizi di flessibilità a condizioni verificabili dal cliente.

- requisiti, protocolli e procedure di abilitazione proporzionati alla piccola taglia, tali da consentire l'aggregazione di batterie domestiche, condominiali e plug-and-play in un'unica risorsa virtuale;
- pubblicazione da parte dei distributori, in formato elaborabile e per area, dei fabbisogni di flessibilità, delle finestre temporali, dei requisiti e dei criteri di remunerazione;

- rendiconto comprensibile al cliente delle attivazioni, dell'energia movimentata, dei ricavi complessivi e della quota a lui riconosciuta;
- ammissibilità di comodato, noleggio e formule di batteria come servizio, con consenso revocabile, limiti di utilizzo scelti dal cliente e capacità minima riservata ai suoi consumi.

Il profilo fiscale, ossia il trattamento delle accise e la qualificazione dell'energia autoconsumata collettivamente, esula dalle competenze dell'Autorità: Consumerismo chiede che sia oggetto di specifica segnalazione a Governo e Parlamento, unitamente alle modifiche normative necessarie per il riconoscimento generalizzato del perimetro di prossimità.

25. Appuntamenti con il distributore e accessi dichiarati non riusciti: tracciabilità e onere della prova

Riferimento nel DCO: OS.1, Rafforzare le tutele per il consumatore; OS.2, Potenziamento e rafforzamento delle attività di vigilanza; OS.24, Riformare i criteri di regolazione dei servizi infrastrutturali energetici. Riferimento normativo: TIQC, Allegato B alla deliberazione 617/2023/R/eel

Il presente contributo si è finora concentrato sul rapporto fra consumatore e venditore. Consumerismo ritiene tuttavia che il Quadro Strategico debba dedicare attenzione anche alla posizione del distributore, soggetto che materialmente installa e sostituisce il misuratore, esegue gli interventi presso l'utenza, produce e valida il dato su cui si fonda l'intera fatturazione, ma che non ha rapporto contrattuale diretto con il cliente finale. Questa triangolazione produce un'asimmetria strutturale: il corrispettivo del distributore è riconosciuto tramite il venditore a prescindere dall'esito del rapporto con l'utente, mentre il disagio derivante da un errore di misura, da un intervento non eseguito o da una ricostruzione dei consumi contestabile ricade interamente sul cliente finale, che per rappresentarlo deve necessariamente passare attraverso il venditore.

Il TIQC disciplina gli appuntamenti con il cliente prevedendo una fascia di puntualità non superiore a due ore e un indennizzo automatico in caso di mancato rispetto della fascia per cause imputabili al distributore. La medesima disciplina stabilisce però che, quando l'appuntamento non viene rispettato per mancata presenza del cliente, il conteggio del tempo di esecuzione riparte dal momento in cui il cliente fissa un nuovo appuntamento¹³.

Le segnalazioni raccolte dagli sportelli evidenziano come proprio questo snodo generi un disagio ricorrente e privo di rimedio. Il cliente riceve comunicazione della fascia oraria, si organizza per essere presente e in molti casi richiede un permesso di lavoro; il tecnico non si presenta; a seguito del reclamo, l'esito registrato risulta essere la mancata reperibilità del cliente. Quell'attestazione è unilaterale, non è corredata da alcuna evidenza verificabile e non è concretamente contestabile: al cliente si chiede di dimostrare un fatto negativo, ossia di essere stato presente. Le conseguenze non sono neutre, poiché la dichiarazione di accesso non riuscito esclude l'indennizzo e riavvia il conteggio dei tempi, con un onere organizzativo ed economico che resta integralmente a carico dell'utente e non trova alcun riconoscimento.

¹³ TIQC, Allegato B alla deliberazione ARERA 617/2023/R/eel, in vigore dal 1° gennaio 2024, che ha sostituito il previgente TIQE. La disciplina fissa in due ore l'ampiezza massima della fascia di puntualità concordata con il cliente.

Proposta

- **Tracciabilità del tentativo di accesso:** ogni tentativo di accesso presso l'utenza deve essere documentato con evidenza verificabile e conservata: data e ora effettiva del tentativo, modalità e orario dell'eventuale contatto con il cliente, esito e identificativo dell'operatore intervenuto. L'evidenza deve essere resa disponibile al cliente su richiesta e nelle sedi di reclamo e conciliazione;
- **Inopponibilità in assenza di prova:** in assenza di evidenza tracciabile, l'accesso dichiarato non riuscito non è opponibile al cliente: non interrompe né riavvia il conteggio dei tempi di esecuzione della prestazione e non esclude l'indennizzo automatico. L'onere di provare il tentativo deve gravare su chi lo afferma e ne trae il vantaggio procedurale;
- **Notifica e attestazione della presenza:** la comunicazione della fascia oraria deve avvenire su canale con riscontro di ricezione, in coerenza con il domicilio digitale della fornitura proposto nell'osservazione 19, e deve indicare le modalità con cui il cliente può attestare la propria presenza e segnalare tempestivamente il mancato arrivo del tecnico;
- **Misurabilità del fenomeno:** nell'ambito degli indicatori di qualità commerciale, pubblicazione per singolo distributore del tasso di accessi dichiarati non riusciti, del numero di reclami sul punto e degli indennizzi effettivamente erogati, in modo da rendere misurabile un fenomeno oggi non osservabile e da alimentare gli strumenti di vigilanza previsti dall'OS.2;
- **Effettività e conoscibilità dell'indennizzo:** nel completamento della regolazione della qualità, valutazione dell'adeguatezza degli importi degli indennizzi riferiti alla puntualità degli appuntamenti rispetto al costo reale sopportato dall'utente, e verifica dell'effettività dell'erogazione: l'indennizzo è automatico nella disciplina, ma il cliente raramente sa di averne diritto e non dispone di strumenti semplici per accertare se sia stato accreditato.

26. Verbale di sostituzione del misuratore: modello uniforme, sottoscrizione del cliente e conservazione della prova

Riferimento nel DCO: OS.1, Rafforzare le tutele per il consumatore; OS.2, Potenziamento e rafforzamento delle attività di vigilanza. Riferimento normativo: TIQC, Allegato B alla deliberazione 617/2023/R/eel; TIME, Allegato B alla deliberazione 568/2019/R/eel

La sostituzione del gruppo di misura è il momento in cui si fissa il dato da cui dipende ogni successiva ricostruzione dei consumi. È anche il momento in cui l'apparecchio rimosso, unico oggetto su cui potrebbe essere condotta una verifica metrologica, esce dalla disponibilità di chiunque non sia il distributore¹⁴.

Dalla casistica seguita dagli sportelli emergono tre criticità convergenti. La prima è l'assenza di un modello uniforme: ciascun distributore adotta un proprio verbale, con contenuti, livello di dettaglio e struttura difforni, sicché il cliente non dispone di uno standard informativo minimo garantito su tutto il territorio nazionale e il confronto fra situazioni analoghe risulta impraticabile. La seconda è che nei verbali in uso non risulta sempre prevista la sottoscrizione del cliente finale o di persona da lui incaricata: il documento resta un atto unilaterale che fa stato nei confronti di chi non lo ha né letto né controfirmato. La terza, e più rilevante, è che in tutti i verbali è prevista informativa sulla facoltà di richiedere la verifica metrologica dell'apparecchio rimosso, né la registrazione della scelta del cliente fra rinuncia e non rinuncia a tale verifica.

¹⁴ TIME, Allegato B alla deliberazione ARERA 568/2019/R/eel, che attribuisce all'impresa distributrice, quale responsabile del servizio di misura, le operazioni di raccolta, validazione, registrazione, stima, ricostruzione, rettifica e messa a disposizione dei dati.

La conseguenza è concreta: se il misuratore viene dismesso senza che sia stata acquisita la posizione del cliente, e se mesi dopo il cliente contesta consumi anomali riferiti al periodo precedente, la prova è stata distrutta insieme all'apparecchio. Non si tratta di un problema tariffario, ma di conservazione della prova in una controversia potenziale, e incide direttamente sull'effettività degli strumenti di tutela individuale che il DCO intende rafforzare.

Proposta

- **Modello uniforme nazionale:** definizione da parte dell'Autorità di un modello uniforme di verbale di sostituzione del gruppo di misura, valido per tutti i distributori, con contenuto minimo obbligatorio: matricola dell'apparecchio rimosso e di quello installato, lettura dei totalizzatori di entrambi al momento dell'intervento, data e ora, motivo della sostituzione, identificativo dell'operatore;
- **Informativa e scelta espressa sulla verifica:** inserimento nel verbale di un'informativa esplicita e comprensibile sulla facoltà di richiedere la verifica dell'apparecchio rimosso, con indicazione delle modalità, dei tempi e delle condizioni economiche, e con opzione espressa da barrare fra rinuncia e non rinuncia;
- **Sottoscrizione e consegna:** sottoscrizione del verbale da parte del cliente finale o della persona da lui incaricata, con consegna immediata di copia. In caso di intervento eseguito in assenza del cliente, annotazione motivata e trasmissione successiva del verbale sul canale eletto dal cliente, con termine entro il quale questi può formulare osservazioni o richiedere la verifica;
- **Conservazione dell'apparecchio rimosso:** conservazione dell'apparecchio rimosso per un periodo minimo definito dall'Autorità nei casi in cui il cliente non abbia rinunciato alla verifica, in cui il verbale non sia stato sottoscritto, oppure penda un reclamo o una procedura conciliativa riferiti alla misura;
- **Archiviazione accessibile:** archiviazione del verbale nel fascicolo digitale della fornitura di cui all'osservazione 23, così da renderlo consultabile dal cliente anche a distanza di tempo e indipendentemente dal venditore pro tempore.

27. Validazione e ricostruzione del dato di misura: conoscibilità dei criteri e raccordo con la vigilanza metrologica

Riferimento nel DCO: OS.1; OS.2; OS.6, Rafforzare la collaborazione istituzionale nazionale; OS.20, Sviluppare mercati elettrici efficienti e integrati. Riferimento normativo: TIME, Allegato B alla deliberazione 568/2019/R/eel; TIQC, Allegato B alla deliberazione 617/2023/R/eel; D.M. 21 aprile 2017, n. 93

Il TIME attribuisce al distributore, quale responsabile del servizio di misura, l'insieme delle operazioni di raccolta, validazione, registrazione, stima, ricostruzione, rettifica e messa a disposizione dei dati. Il medesimo soggetto è dunque, al contempo, colui che misura, colui che valida il dato e l'unico in grado di accedere alla memoria metrologica dell'apparecchio. Il cliente, dal canto suo, dispone del display del contatore e dei dati pubblicati nei portali, ma non ha alcuno strumento per verificare in modo indipendente la correttezza del procedimento che ha generato il dato fatturato.

Le criticità che ne derivano, ricorrenti nella casistica, sono di tre ordini. Anzitutto il disallineamento fra fonti: accade che il dato riportato in fattura, quello consultabile nell'area clienti del distributore e quello pubblicato nel Portale Consumi non coincidano, senza che al cliente sia offerta una spiegazione o una

gerarchia fra le fonti. In secondo luogo la ricostruzione dei consumi a seguito di malfunzionamento o mancata telelettura viene operata secondo criteri e causali che il cliente non conosce e non può verificare, con l'effetto che periodi originariamente stimati vengono successivamente riqualificati senza che sia chiaro su quale base. Infine, quando il malfunzionamento incide anche sul display, il cliente perde l'unico riscontro autonomo di cui dispone.

A questo si aggiunge un problema di raccordo istituzionale. Il D.M. 21 aprile 2017, n. 93 prevede all'articolo 5 che le Camere di commercio eseguano controlli in contraddittorio su richiesta del titolare dello strumento o di altra parte interessata nella misurazione, ponendo i costi a carico del richiedente solo in caso di esito positivo del controllo¹⁵. Il cliente finale rientra dunque fra i soggetti legittimati. Nella pratica, tuttavia, la casistica seguita da Consumerismo mostra percorsi tutt'altro che lineari: istanze inizialmente respinte sul presupposto che la competenza spetti al soggetto che ha installato lo strumento, successivamente accolte, poi ricondotte a procedure diverse, con richieste economiche integrative e tempi che possono superare i tre mesi fra istanza e sopralluogo. Nel frattempo il cliente continua a ricevere e a pagare fatture fondate su dati che nessun soggetto terzo ha potuto accertare.

A tale criticità si aggiunge il caso in cui il malfunzionamento riguardi il display del misuratore. Nella prassi, il distributore può comunque accedere ai dati memorizzati dall'apparecchio mediante strumenti tecnici di lettura, comunemente indicati come "sonda". Tale modalità, tuttavia, non può essere considerata sostitutiva del visualizzatore metrologicamente controllato posto a disposizione dell'utente. La disciplina MID stabilisce infatti che, indipendentemente dalla possibilità di lettura a distanza dello strumento, il misuratore destinato ai servizi di pubblica utilità debba essere dotato di un visualizzatore metrologicamente controllato, facilmente accessibile al consumatore senza alcun ausilio, e che sia la lettura di tale visualizzatore a costituire il risultato della misurazione posto a base del prezzo da corrispondere. Ne consegue che il guasto del display non rappresenta una mera anomalia accessoria: determina la perdita dello strumento di riscontro che la disciplina metrologica riconosce direttamente al consumatore. La possibilità per il distributore di estrarre i dati mediante una sonda non risolve tale carenza, poiché il cliente non dispone né dello stesso strumento né della possibilità di verificare autonomamente il dato così acquisito. Questo aspetto rafforza la necessità di definire regole specifiche sulla validità, tracciabilità e opponibilità delle letture acquisite mediante strumenti ausiliari in presenza di display non funzionante.

Il DCO stesso avverte che la frammentazione delle competenze, se non presidiata, si traduce in lacune di tutela che il consumatore paga in termini di esposizione senza rimedio efficace. Consumerismo ritiene che la misura sia precisamente uno di questi ambiti: l'Autorità dichiara di non entrare nel merito della conformità dello strumento, rinviando alla disciplina metrologica, mentre la disciplina metrologica presuppone un percorso che il cliente fatica a praticare. Il risultato è che il consumatore viene rinviato dall'una all'altra sede senza ottenere l'accertamento richiesto.

Un ulteriore profilo riguarda il passaggio dal dato metrologico rilevato dal misuratore al dato utilizzato ai fini della fatturazione del gas naturale. Il contatore esprime la quantità misurata in metri cubi, mentre la fatturazione avviene in standard metri cubi attraverso l'applicazione del coefficiente correttivo C. Tale trasformazione, pur prevista dalla regolazione, introduce un ulteriore livello di elaborazione fra il dato

¹⁵ Decreto del Ministro dello sviluppo economico 21 aprile 2017, n. 93, articolo 5, comma 2, in vigore dal 18 settembre 2017. Sulla vigilanza metrologica si veda altresì il Regolamento (UE) 2019/1020 sulla vigilanza del mercato e sulla conformità dei prodotti.

direttamente conoscibile dall'utente e la quantità sulla quale viene determinato il corrispettivo. Ne deriva l'esigenza che l'intero processo di conversione sia pienamente ricostruibile dal cliente, senza che la verifica richieda conoscenze tecniche specialistiche o l'accesso a dati non disponibili nella documentazione di fornitura.

Proposta

- **Conoscibilità dei criteri e tassatività delle causali:** pubblicazione, in forma accessibile e in formato elaborabile, dei criteri di validazione, stima, ricostruzione e rettifica dei dati di misura, con codifica tassativa delle causali utilizzabili. Nessuna causale dovrebbe poter essere applicata al cliente se non compresa in un elenco pubblico e motivato;
- **Motivazione individuale della ricostruzione:** diritto del cliente di conoscere, per la propria posizione, quale causale sia stata applicata, a quale periodo si riferisca, su quali dati si fondi la ricostruzione e quale sia stato l'effetto sugli importi fatturati, con obbligo di riscontro entro termini definiti;
- **Coerenza fra le fonti del dato:** obbligo di coerenza verificabile fra il dato pubblicato nel Portale Consumi, il dato presente negli archivi del distributore e il dato utilizzato per la fatturazione, con procedura di allineamento e correzione in caso di discordanza e sospensione degli effetti della fatturazione contestata fino alla riconciliazione;
- **Conservazione e accesso ai dati validati:** obbligo di conservazione per un periodo minimo dei dati di misura validati e di garanzia della loro fruizione al cliente, sul modello di quanto già previsto nel servizio idrico integrato dalla deliberazione 218/2016/R/idr, che impone ai gestori la conservazione quinquennale dei dati validati e l'accesso agli aventi titolo¹⁶;
- **Raccordo con la vigilanza metrologica:** inclusione di Unioncamere e delle Camere di commercio fra gli interlocutori dei protocolli e dei tavoli tecnici previsti dall'OS.6, al fine di definire un percorso univoco, con tempi certi e oneri non duplicati, per il cliente che intenda far accertare il malfunzionamento del proprio misuratore, chiarendo il rapporto fra la verifica richiesta al distributore ai sensi del TIQC e il controllo in contraddittorio previsto dal D.M. 93/2017;
- **Segnalazione istituzionale:** segnalazione a Governo e Parlamento, nell'esercizio della funzione propositiva riconosciuta dalla legge istitutiva, del disallineamento fra la competenza regolatoria sulla gestione del dato e la competenza metrologica sulla conformità dello strumento, affinché al cliente finale sia garantito un rimedio effettivo e non un rinvio circolare fra amministrazioni.
- **Guasto del display e letture mediante strumenti ausiliari:** prevedere che, in presenza di display non funzionante, l'eventuale acquisizione dei dati dalla memoria del misuratore mediante sonda o altro strumento tecnico sia integralmente tracciata e documentata, con indicazione dello strumento utilizzato, della data e ora dell'operazione, dei dati estratti e dell'identificativo dell'operatore; chiarendo altresì che tale modalità di acquisizione non sostituisce il diritto del consumatore a disporre del visualizzatore metrologicamente controllato previsto dalla disciplina MID e non può, da sola, rendere incontestabile il dato nei confronti dell'utente;
- **Tracciabilità della conversione m³/Smc:** obbligo di rendere verificabile, per ciascun periodo di fatturazione, il passaggio dal volume rilevato dal misuratore in metri cubi alla quantità fatturata in

¹⁶ Deliberazione ARERA 218/2016/R/idr (TIMSII), richiamata quale precedente comparativo di un obbligo di conservazione e di accesso ai dati di misura già vigente in altro settore regolato dalla medesima Autorità.

standard metri cubi, indicando separatamente il dato originario del misuratore, il coefficiente C applicato, le condizioni standard di riferimento, la formula utilizzata, il valore risultante prima degli arrotondamenti e il valore definitivamente utilizzato in fattura.

28. Continuità del servizio, qualità della tensione e resilienza della rete: dalla misurazione della performance alla tutela dell'utente

Riferimento nel DCO: area trasversale "sicurezza e resilienza delle infrastrutture"; OS.1, Rafforzare le tutele per il consumatore; OS.23, Sviluppare nuovi criteri per il riconoscimento dei costi nei servizi infrastrutturali; OS.24, Riformare i criteri di regolazione dei servizi infrastrutturali energetici. Riferimento normativo: TIQD, Allegato A alla deliberazione 617/2023/R/eel, articoli 44 e 45 e Tabella 4; TIQC, Allegato B alla medesima deliberazione, articoli 9 e 10; norma CEI EN 50160

Il DCO colloca la sicurezza e la resilienza delle infrastrutture fra le cinque aree trasversali che orientano l'azione del quadriennio, richiama la raccomandazione con cui la Commissione europea invita l'Italia ad affrontare i rischi climatici e a mitigarne l'impatto economico, e assume la capacità di rispondere alle crisi come dimensione costitutiva della qualità regolatoria. Consumerismo condivide integralmente questa impostazione, ma osserva che nel documento la resilienza è trattata quasi esclusivamente come questione di pianificazione, investimento e riconoscimento tariffario, mentre resta sullo sfondo la posizione di chi la resilienza la finanzia in tariffa e ne subisce il fallimento: il cliente finale.

A. La soglia di otto ore e le esclusioni dall'indennizzo

Il TIQD fissa all'articolo 44 il tempo massimo di ripristino della fornitura in otto ore consecutive, valore uniforme per tutti i clienti, e all'articolo 45 riconosce al cliente domestico con potenza fino a 6 kW un indennizzo automatico di 34,50 euro, incrementato di 17,25 euro per ogni ulteriori quattro ore, entro una durata massima di 240 ore¹⁷.

Tre profili meritano un ripensamento. Il primo è la rigidità della soglia: al di sotto delle otto ore non è riconosciuto nulla, indipendentemente dalle circostanze. Un'interruzione di sette ore in piena ondata di calore, o nel cuore dell'inverno, o presso un'abitazione in cui vivono persone anziane o sono in funzione apparecchiature elettromedicali, produce un disagio incomparabile rispetto alla stessa durata in condizioni ordinarie, ma riceve il medesimo trattamento regolatorio, ossia nessuno. La disciplina non conosce alcuna modulazione stagionale, climatica o soggettiva, in evidente disallineamento rispetto all'attenzione che lo stesso DCO dedica ai clienti vulnerabili e ai consumatori in condizione di disagio.

Il secondo profilo riguarda il limite delle 240 ore, oltre il quale non sono dovuti indennizzi per interruzioni di qualsiasi causa e origine. La previsione esclude dalla tutela proprio gli eventi più gravi, quelli in cui il servizio manca per oltre dieci giorni, che sono anche gli eventi tipicamente riconducibili a fenomeni meteorologici estremi. Ne discende una conseguenza paradossale rispetto all'agenda di adattamento climatico assunta dal Quadro Strategico: l'aumento della frequenza e dell'intensità degli eventi estremi accresce la quota di interruzioni per le quali l'utente non riceve alcun riconoscimento, mentre la resilienza che dovrebbe prevenirle continua a essere remunerata in tariffa.

¹⁷ TIQD, Allegato A alla deliberazione ARERA 617/2023/R/eel, articolo 44 in materia di tempo massimo di ripristino della fornitura e articolo 45, con Tabella 4, in materia di indennizzi automatici per interruzioni prolungate. Gli importi indicati sono quelli riportati dall'Autorità nell'Atlante per il consumatore.

Il terzo profilo attiene all'esclusione dell'indennizzo per il cliente non in regola con i pagamenti. La continuità del servizio è una prestazione tecnica della rete di distribuzione e non ha alcuna relazione funzionale con la posizione debitoria del cliente nei confronti del venditore, che è soggetto diverso dal distributore. Subordinare il riconoscimento di un disservizio infrastrutturale alla regolarità di un rapporto commerciale distinto attribuisce all'indennizzo una funzione impropria, trasformandolo da riconoscimento di una prestazione non resa in leva di pressione sul credito.

B. Qualità della tensione: un'asimmetria fra clienti BT e clienti MT

Sul fronte della qualità della tensione, disciplinata dal TIQC con rinvio alla norma CEI EN 50160¹⁸, la posizione del cliente in bassa tensione è strutturalmente più debole di quella del cliente in media tensione. Quest'ultimo dispone, presso il proprio distributore, di strumenti che gli consentono di consultare i buchi di tensione che hanno interessato la propria fornitura; il cliente domestico non ha alcuna visibilità equivalente sul proprio punto di prelievo, pur essendo esposto agli stessi fenomeni e pur subendo, in caso di danno alle apparecchiature, un pregiudizio che incide su beni essenziali della vita quotidiana.

La procedura di verifica riflette la medesima asimmetria. Il cliente BT non può rivolgersi direttamente al distributore: deve presentare istanza al venditore, che la inoltra entro due giorni lavorativi previa conferma del cliente sugli oneri applicabili. L'esperienza degli sportelli mostra che questo passaggio genera frequenti fraintendimenti, perché la richiesta di verifica della tensione viene spesso trattata dal venditore come richiesta di verifica del misuratore, che è prestazione del tutto diversa. Se la verifica accerta valori conformi ai limiti, il costo dell'attività è posto a carico del richiedente. Il cliente si trova così a dover anticipare un rischio economico per accertare una circostanza che, per definizione, non è in grado di conoscere in anticipo, non disponendo di alcun dato sulla qualità della tensione al proprio punto di prelievo.

Va infine osservato che l'unico indennizzo previsto in questa materia sanziona il ritardo nella comunicazione dell'esito della verifica, non il disservizio in sé: il cliente che ha subito per mesi valori di tensione fuori norma non riceve alcun riconoscimento per il disagio sopportato, e per l'eventuale danno alle apparecchiature resta rinviato alle ordinarie regole del Codice civile, con onere probatorio sostanzialmente insostenibile per un utente domestico privo di strumentazione e privo di accesso ai dati di rete.

Proposta

- **Modulazione della soglia per vulnerabilità e condizioni climatiche:** introdurre una modulazione della soglia di ripristino e dell'indennizzo che tenga conto delle condizioni di contesto e della condizione soggettiva dell'utente: condizioni climatiche estreme, periodo stagionale, presenza di clienti vulnerabili, di soggetti con apparecchiature elettromedicali o di utenti titolari di bonus sociale, in coerenza con le misure di tutela rafforzata di cui alla deliberazione 138/2026/R/com;
- **Revisione del limite delle 240 ore:** rivedere il limite delle 240 ore, che oggi esclude dalla tutela gli eventi più gravi. Ove il limite sia mantenuto per ragioni di sostenibilità del meccanismo, prevedere per le interruzioni che lo superano una misura di sostegno distinta, eventualmente alimentata da un fondo dedicato, in modo che l'evento catastrofico non si traduca nell'assenza totale di riconoscimento;

¹⁸ Norma CEI EN 50160, relativa alle caratteristiche della tensione fornita dalle reti pubbliche di distribuzione dell'energia elettrica, richiamata dalla regolazione dell'Autorità quale parametro tecnico di conformità.

- **Superamento dell'esclusione per morosità:** eliminare l'esclusione dell'indennizzo per il cliente non in regola con i pagamenti: la continuità è prestazione della rete, non del venditore, e il disservizio va riconosciuto a prescindere dalla posizione debitoria, in coerenza con quanto proposto all'osservazione 16 in materia di separazione fra gestione del credito e diritti dell'utente;
- **Accesso del cliente BT ai dati di qualità della tensione:** estendere ai clienti in bassa tensione la possibilità di conoscere i dati di qualità della tensione relativi al proprio punto di prelievo, in analogia con quanto già disponibile per la media tensione, valorizzando le funzionalità dei misuratori di seconda generazione e rendendo il dato accessibile tramite il Portale Consumi e il fascicolo digitale della fornitura di cui all'osservazione 23;
- **Accesso diretto alla verifica e proporzionalità degli oneri:** consentire al cliente BT di rivolgere la richiesta di verifica della tensione direttamente al distributore, in alternativa al canale del venditore, e prevedere che l'onere economico non gravi sul richiedente quando la richiesta sia supportata da evidenze oggettive o quando i dati di rete già disponibili al distributore segnalino criticità sulla medesima linea;
- **Indennizzo per la non conformità accertata e onere della prova sui danni:** prevedere un indennizzo per il disservizio in sé, e non soltanto per il ritardo nella comunicazione dell'esito, quando la verifica accerti valori di tensione fuori dai limiti tecnici, commisurato al periodo di permanenza della non conformità. In presenza di eventi di qualità della tensione registrati dal distributore in prossimità temporale del danno lamentato, l'onere della prova del nesso causale non deve gravare integralmente sull'utente;
- **Trasparenza territoriale e correlazione fra resilienza riconosciuta e risultati:** pubblicare, con granularità territoriale utile al cittadino, gli indicatori di continuità e di qualità della tensione, affinché chi risiede in un'area storicamente critica possa conoscerne la performance e affinché il confronto pubblico fra territori diventi esso stesso leva di miglioramento. Coerentemente con l'impostazione output-based e con i criteri ROSS richiamati negli OS.23 e OS.24, il riconoscimento dei costi di resilienza dovrebbe essere progressivamente correlato ai risultati conseguiti sulla continuità e sulla qualità della tensione nelle aree effettivamente interessate dagli interventi.

29. Fase di rinnovo e di voltura: trasparenza delle condizioni e servizi di instradamento a pagamento

Riferimento nel DCO: OS.1, Rafforzare le tutele per il consumatore; OS.2, Potenziamento e rafforzamento delle attività di vigilanza; OS.22, Garantire la concorrenza dei mercati retail proteggendo i consumatori

Il rinnovo delle condizioni economiche in scadenza e la voltura della fornitura sono due momenti in cui l'asimmetria informativa fra cliente e professionista raggiunge la sua massima intensità. Nel primo caso il cliente dispone di un diritto di recesso che la regolazione gli riconosce proprio in quella fase, ma può esercitarlo consapevolmente solo se la comunicazione che gli perviene rende immediatamente percepibile che cosa cambia e quanto costerà. Nel secondo caso il cliente si rivolge al mercato in un momento di transizione, spesso legato a un trasloco o a una successione, quando la fretta e la disinformazione lo rendono particolarmente esposto.

Su entrambi i fronti l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato è recentemente intervenuta, contestando le modalità con cui vengono comunicati i rinnovi contrattuali e sanzionando pratiche relative

alla voltura delle utenze¹⁹. Merita in particolare attenzione il fenomeno degli operatori che offrono, dietro corrispettivo, un servizio di mero instradamento della richiesta di voltura verso il venditore competente, presentandolo in modo tale da lasciare intendere che si tratti del canale ordinario o di un servizio gratuito. Il cliente paga così una prestazione che non ha alcun valore aggiunto rispetto a quanto potrebbe ottenere direttamente dal proprio venditore, e la paga senza esserne consapevole.

Il tema si colloca esattamente nel perimetro che il DCO assegna alla protezione del consumatore e alla vigilanza sulle comunicazioni fra operatori e clienti finali, ma non risulta affrontato in modo esplicito con riferimento a queste due fasi del rapporto.

Proposta

- **Standard di trasparenza nella fase di rinnovo:** definire uno standard minimo di trasparenza per la comunicazione di rinnovo delle condizioni economiche, che esponga in modo immediatamente percepibile il confronto fra la spesa annua stimata alle condizioni uscenti e quella alle condizioni proposte, a parità di consumo, e che richiami in evidenza il diritto di recesso e le modalità per esercitarlo;
- **Riconoscibilità della gratuità o dell'onerosità della voltura:** prevedere che la comunicazione contrattuale e la documentazione precontrattuale indichino espressamente che la voltura può essere richiesta direttamente al venditore e a quali condizioni economiche, così da rendere immediatamente riconoscibile l'eventuale onerosità di canali alternativi;
- **Vigilanza sui soggetti interposti:** estendere l'attività di monitoraggio ai soggetti che si interpongono fra cliente e venditore offrendo servizi di instradamento, intermediazione o assistenza a pagamento, verificando che la natura e il costo della prestazione siano dichiarati con chiarezza e che non vi sia evocazione di una qualifica istituzionale o di un rapporto con il venditore o con l'Autorità;
- **Coordinamento con l'AGCM:** ricondurre queste fattispecie al protocollo operativo fra Autorità proposto all'osservazione 11, trattandosi di condotte che si collocano all'intersezione fra regolazione di settore e disciplina delle pratiche commerciali scorrette.

30. Affidamento del servizio di gestione dei rifiuti: motivazione, durata e proroghe

Riferimento nel DCO: OS.15, Riconoscere i costi efficienti del servizio di gestione dei rifiuti; OS.18, Migliorare la semplificazione e la standardizzazione dei rapporti fra gestore del servizio ed ente affidante; OS.19, Promuovere strumenti per supportare il riordino degli assetti del settore ambientale

Il DCO dedica attenzione alla standardizzazione dei rapporti fra gestore ed ente affidante e al riordino degli assetti del settore, ma non affronta un profilo che incide in modo diretto sui costi sopportati dagli utenti: la qualità della scelta con cui il servizio viene affidato. La disciplina vigente impone all'ente competente di motivare l'affidamento in house sul piano economico e della qualità del servizio, e di dare conto

¹⁹ Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, procedimento PS12743 nei confronti di Enel Energia in materia di modalità di comunicazione dei rinnovi, provvedimento n. 31536 del 24 aprile 2025; procedimento PS12828, provvedimento n. 31580 del 4 giugno 2025. Si veda altresì AGCM, Relazione annuale sull'attività svolta nel 2025, pagine 102 e 103.

periodicamente delle ragioni che ne giustificano il mantenimento²⁰. Nella pratica accade tuttavia che il piano di revisione periodica delle partecipazioni non contenga alcuna valutazione di questo tipo e che l'affidamento venga prorogato ripetutamente, senza un termine finale definito.

Le proroghe reiterate producono tre effetti convergenti, tutti sfavorevoli all'utente: cristallizzano assetti gestionali dei quali non è stata dimostrata l'efficienza, ritardano l'attuazione delle riforme che il quadro regolatorio dell'Autorità presuppone, e attribuiscono al soggetto affidatario un vantaggio competitivo che non deriva da una selezione. Il costo dell'inefficienza si riversa sui corrispettivi, mentre l'utente non dispone di alcuno strumento per contestarne l'origine.

Il Quadro Strategico offre già l'aggancio per intervenire: nell'OS.19 l'Autorità prospetta un'attività di interlocuzione e coordinamento con l'AGCM in ordine alle verifiche periodiche sulla situazione gestionale dei servizi pubblici locali, alla luce della modifica che ha previsto il coinvolgimento delle altre autorità competenti²¹.

Proposta

- **Monitoraggio della durata e delle proroghe:** valorizzare lo schema tipo di bando di gara adottato dall'Autorità come strumento di presidio della temporaneità degli affidamenti, monitorando la durata effettiva degli affidamenti in essere e la frequenza delle proroghe, con pubblicazione dei relativi dati aggregati nell'ambito della relazione semestrale alle Camere sugli assetti locali del settore;
- **Conoscibilità della motivazione:** chiedere che la motivazione economica e qualitativa dell'affidamento, ove prescritta, sia resa conoscibile e verificabile, e che la sua assenza costituisca elemento rilevante nelle verifiche periodiche sulla situazione gestionale;
- **Coordinamento e poteri di segnalazione:** attivare in concreto, nell'ambito del coordinamento con l'AGCM già previsto dall'OS.19, la segnalazione delle situazioni di proroga prolungata priva di motivazione, esercitando i poteri di segnalazione a Governo e Parlamento riconosciuti dalla legge istitutiva ove emergano ostacoli normativi al superamento di tali situazioni.

31. Prescrizione biennale nel servizio idrico: obblighi informativi e gestioni comunali in economia

Riferimento nel DCO: OS.16, Favorire regole eque e uniformi di articolazione dei corrispettivi ambientali; OS.17, Promuovere livelli di qualità e tutele omogenee per tutti gli utenti dei servizi ambientali; OS.19, Promuovere strumenti per supportare il riordino degli assetti del settore ambientale

La prescrizione biennale dei crediti per consumi idrici è in vigore per le fatture con scadenza successiva al 1° gennaio 2020 e opera, dopo l'intervento del legislatore del 2019, in ogni caso, essendo venuta meno

²⁰ Articolo 20 del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175 (Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica), in materia di razionalizzazione periodica delle partecipazioni detenute, e articolo 17, comma 5, del decreto legislativo 23 dicembre 2022, n. 201, che impone la motivazione della scelta dell'affidamento in house sul piano economico e della qualità dei servizi. Si veda altresì AGCM, Relazione annuale sull'attività svolta nel 2025, pagina 69.

²¹ Articolo 30 del decreto legislativo 23 dicembre 2022, n. 201, come integrato dal decreto-legge 19 febbraio 2026, n. 19, convertito con legge 20 aprile 2026, n. 50, che prevede lo svolgimento del monitoraggio dell'AGCM sentite le altre autorità competenti. Il DCO 244/2026/A vi fa espresso riferimento nell'OS.19.

l'eccezione fondata sulla responsabilità dell'utente nella mancata rilevazione dei consumi²². La disciplina è accompagnata da obblighi informativi puntuali, che impongono al gestore di segnalare all'utente la facoltà di eccepire la prescrizione, sia in fattura sia nelle comunicazioni di costituzione in mora sia nelle risposte ai reclami.

L'esperienza mostra che tali obblighi restano in larga misura disattesi, in particolare laddove il servizio è gestito direttamente dai Comuni o da società da essi incaricate. Le segnalazioni raccolte evidenziano fatture che non recano alcuna informativa e istanze di prescrizione respinte senza motivazione, con la conseguenza che l'utente paga importi non più esigibili semplicemente perché ignora di poter eccepire. La questione ha già dato luogo a procedimenti dell'AGCM nei confronti di enti locali gestori, giunti fino alla fase di inottemperanza rispetto a diffide precedentemente impartite²³.

Il DCO fornisce l'aggancio esatto: nell'OS.19 l'Autorità annuncia uno specifico monitoraggio sulle circostanze che hanno consentito il permanere di gestioni in economia in capo a enti locali, anche in condizione di squilibrio strutturale di bilancio. Consumerismo chiede che quel monitoraggio non si limiti al profilo degli assetti, ma comprenda il rispetto degli obblighi informativi e delle tutele individuali dovute all'utente.

Proposta

- **Monitoraggio esteso agli obblighi informativi:** estendere il monitoraggio previsto dall'OS.19 alla verifica del rispetto degli obblighi informativi in materia di prescrizione biennale, con specifica attenzione alle gestioni in economia e alle società incaricate dai Comuni della lettura e della fatturazione dei consumi;
- **Standard di risposta alle istanze di prescrizione:** definire uno standard di risposta alle istanze di prescrizione presentate dagli utenti, con termine massimo, obbligo di motivazione in caso di rigetto e indicazione dei rimedi esperibili, ricomprendendo la fattispecie fra quelle presidiate dalla disciplina della qualità contrattuale;
- **Enforcement e segnalazione:** assicurare che il mancato rispetto degli obblighi informativi e il rigetto immotivato delle istanze siano oggetto dell'attività di enforcement dell'Autorità e, ove la titolarità del servizio in capo all'ente locale ne limiti gli strumenti, formino oggetto di segnalazione alle istituzioni competenti;
- **Sospensione delle azioni in pendenza di istanza:** sospendere l'esigibilità degli importi contestati e ogni azione di recupero o di limitazione della fornitura in pendenza dell'istanza di prescrizione, in coerenza con quanto proposto all'osservazione 16.

²² Articolo 1, commi 4 e seguenti, della legge 27 dicembre 2017, n. 205, con decorrenza per il settore idrico fissata dal comma 10 alle fatture con scadenza successiva al 1° gennaio 2020; articolo 1, comma 295, della legge 27 dicembre 2019, n. 160, che ha abrogato il comma 5 della legge 205/2017. Sulla decorrenza del termine si veda la deliberazione ARERA 547/2019/R/idr.

²³ Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, procedimenti di inottemperanza IP371 nei confronti del Comune di Letino, provvedimento n. 31447 del 28 gennaio 2025, e IP372 nei confronti del Comune di Venafro, provvedimento n. 31448 del 28 gennaio 2025, relativi al mancato seguito alle diffide contenute nei provvedimenti di chiusura dei procedimenti PS12262 e PS12181. Si veda altresì AGCM, Relazione annuale sull'attività svolta nel 2025, pagina 103.

32. Meccanismi di capacità e di stoccaggio: concentrazione degli esiti, neutralità tecnologica e certezza delle connessioni

Riferimento nel DCO: OS.20, *Sviluppare mercati elettrici efficienti e integrati per la transizione energetica*; OS.23 e OS.24, *criteri di riconoscimento dei costi e regolazione dei servizi infrastrutturali*

I meccanismi di capacità e di approvvigionamento di stoccaggio non sono, per il consumatore, questioni di sola architettura di mercato: sono finanziati dal sistema e i relativi oneri si riversano in bolletta. È proprio in quanto soggetto che quegli oneri sostiene che il cliente finale ha titolo a che le scelte di disegno siano verificabili negli effetti che producono sui costi e sulla concorrenza che dovrebbe contenerli.

A. Concentrazione degli esiti e perimetro del gruppo economico

La prima asta del meccanismo di approvvigionamento di capacità di stoccaggio elettrico ha assegnato l'intero fabbisogno posto a bando, a prezzi sensibilmente inferiori al premio di riserva e a fronte di una domanda largamente eccedente. Le ricostruzioni disponibili indicano tuttavia che una quota preponderante della capacità assegnata sarebbe riconducibile a un unico gruppo economico²⁴. La questione non è la legittimità di un esito determinato dal confronto competitivo, ma la sostenibilità nel tempo di una concentrazione elevata: la presenza formale di più società veicolo non garantisce pluralità sostanziale quando il controllo economico o altri diritti rilevanti facciano capo al medesimo gruppo, e una concentrazione persistente può scoraggiare la partecipazione alle aste successive, riducendo nel medio periodo proprio la pressione competitiva che ha generato i prezzi favorevoli.

B. Neutralità tecnologica effettiva nel mercato della capacità

La neutralità tecnologica non si misura sulla possibilità formale di partecipare, ma sugli effetti dei coefficienti applicati. Metodologie che riconoscono agli accumuli un contributo all'adeguatezza sulla base di ipotesi marcatamente prudenziali possono produrre un vantaggio strutturale a favore della capacità termoelettrica, favorendone il mantenimento o una maggiore contrattualizzazione. È corretto differenziare le risorse in ragione del contributo effettivo, ma il consumatore ha interesse a che tale differenziazione sia verificabile e non produca il finanziamento di capacità non necessaria²⁵.

C. Connessioni: liberare la capacità virtualmente occupata senza penalizzare i progetti solidi

²⁴ Il meccanismo è disciplinato dal decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 210, e dalla deliberazione ARERA 247/2023/R/eel. Gli esiti della prima asta, svoltasi il 30 settembre 2025, sono pubblicati da Terna nel documento «Rendiconto degli esiti - Asta MACSE 2028», ai sensi dell'articolo 17.2 della Disciplina approvata con decreto del Ministro dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica del 10 ottobre 2024 e dell'articolo 8.4 dell'Allegato A alla citata deliberazione 247/2023/R/eel. Il rendiconto espone, per ciascun sistema di stoccaggio selezionato, la denominazione dell'assegnatario e la capacità selezionata, ma non le relazioni di controllo fra gli assegnatari: la quota riconducibile al medesimo gruppo economico varia pertanto in misura significativa a seconda del perimetro considerato, circostanza che costituisce essa stessa argomento a sostegno della proposta formulata. Lo stesso documento precisa di avere carattere provvisorio ai sensi dell'articolo 17.3 della Disciplina ed è stato successivamente aggiornato a seguito del ritiro di un progetto parzialmente accettato. Per il dato puntuale si rinvia agli esiti ufficiali pubblicati da Terna.

²⁵ Regolamento (UE) 2019/943 sul mercato interno dell'energia elettrica, in materia di meccanismi di capacità, e relativa disciplina nazionale attuativa.

Il DCO prospetta l'aggiornamento della regolazione delle connessioni nel senso della semplicità e della trasparenza dei processi e dell'assegnazione definitiva della capacità a soggetti abilitati o autorizzati. Consumerismo condivide l'obiettivo di ridurre la saturazione virtuale della rete, che ritarda l'ingresso di nuova capacità e ne accresce il costo. Osserva però che meccanismi di decadenza non proporzionati produrrebbero l'effetto opposto: aumentando l'incertezza, accrescerebbero il premio per il rischio richiesto dagli investitori e quindi il costo del capitale che il sistema finisce per remunerare.

Proposta

- **Concentrazione misurata sul gruppo:** misurare la concentrazione degli esiti a livello di gruppo economico sostanziale, tenendo conto anche di opzioni, garanzie e accordi che attribuiscono controllo o influenza determinante; pubblicare indicatori di concentrazione per ciascuna procedura e valutare l'introduzione di un limite alla capacità assegnabile al medesimo gruppo, con eccezioni motivate ove necessarie a soddisfare il fabbisogno o a evitare costi eccessivi;
- **Trasparenza delle metodologie e verifica degli effetti:** richiedere la pubblicazione delle ipotesi e delle analisi sottostanti la determinazione dei coefficienti applicati alle diverse tecnologie, corredate da analisi di sensitività, e verificare che gli effetti favorevoli alla capacità termoelettrica siano necessari, proporzionati e convenienti per i clienti finali;
- **Coordinamento fra meccanismi:** assicurare un calendario stabile e coordinato fra i diversi meccanismi, evitando sovrapposizioni che si traducano in duplicazione di oneri a carico del sistema;
- **Proporzionalità e prevedibilità nella disciplina delle connessioni:** graduare i meccanismi di decadenza della capacità di connessione distinguendo i progetti inattivi o in ritardo per cause imputabili al proponente da quelli che avanzano regolarmente ma sono condizionati da fattori esterni documentabili, prevedendo comunicazione motivata, termine per rimediare e regole transitorie per le iniziative già avviate; imporre parallelamente ai gestori di rete obblighi di aggiornamento tempestivo sulla capacità disponibile, sulle opere necessarie e sulle tempistiche attese, con motivazione delle variazioni²⁶.

²⁶ Articolo 7 del decreto-legge 20 febbraio 2026, n. 21, richiamato dal DCO 244/2026/A nell'OS.20 con riferimento all'aggiornamento della regolazione delle connessioni e al principio di assegnazione definitiva della capacità di rete a soggetti abilitati o autorizzati.

Conclusioni

Le osservazioni formulate da Consumerismo No Profit APS ETS intendono contribuire alla definizione di un Quadro Strategico capace di coniugare efficienza dei mercati, innovazione regolatoria e tutela sostanziale degli utenti.

Le trentadue proposte presentate muovono da un principio comune: la qualità della regolazione non si misura soltanto nella correttezza formale delle regole, ma nella loro capacità di produrre effetti concretamente verificabili nella vita quotidiana dei consumatori.

Consumerismo conferma la propria disponibilità a proseguire il confronto con l'Autorità, mettendo a disposizione l'esperienza maturata attraverso gli sportelli territoriali, l'attività conciliativa e l'osservazione diretta delle criticità dei mercati regolati.

Roma, lì 01 settembre 2026

Dott. Luigi Gabriele

Presidente - Consumerismo No Profit APS ETS





*Ringraziamo l'Autorità di Regolazione
per Energia Reti e Ambiente
per l'attenzione e per l'opportunità
di contribuire al confronto.*

Roma, settembre 2026