

DELIBERAZIONE 28 DICEMBRE 2023

621/2023/E/RIF

AVVIO DI UN PROCEDIMENTO PER LA GRADUALE ESTENSIONE AL SETTORE DEI RIFIUTI URBANI DEL SISTEMA DI TUTELE PER L'EMPOWERMENT E LA RISOLUZIONE DELLE CONTROVERSIE DEI CLIENTI E UTENTI FINALI DEI SETTORI REGOLATI

L'AUTORITÀ DI REGOLAZIONE PER ENERGIA RETI E AMBIENTE

Nella 1278^a riunione del 28 dicembre 2023

VISTI:

- la direttiva 2013/11/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 21 maggio 2013, “sulla risoluzione delle controversie dei consumatori che modifica il regolamento (CE) 2006/2004 e la direttiva 2009/22/CE” (direttiva sull’ADR per i consumatori);
- la legge 14 novembre 1995, n. 481 (di seguito: legge 481/95);
- il decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206 (di seguito: Codice del consumo);
- la legge 23 luglio 2009, n. 99 (di seguito: legge 99/09);
- il decreto legislativo 4 marzo 2010, n. 28 (di seguito: d.lgs. 28/10);
- il decreto legislativo 6 agosto 2015, n. 130;
- la legge 4 agosto 2017, n. 124 “Legge annuale per il mercato e la concorrenza” (di seguito: legge Concorrenza 2017);
- la legge 27 dicembre 2017, n. 205 (di seguito: legge 205/17), recante “Bilancio di previsione dello Stato per l’anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020”, con particolare riguardo ai commi da 527 a 530 dell’articolo 1;
- il decreto-legge 9 agosto 2022, n. 115, convertito con modificazioni dalla legge 21 settembre 2022, n. 142, recante “Misure urgenti in materia di energia, emergenza idrica, politiche sociali e industriali” (di seguito: d.l. Aiuti-bis);
- il decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 149 (di seguito: d.lgs. 149/22);
- il decreto del Presidente della Repubblica 9 maggio 2001, n. 244;
- la deliberazione dell’Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente (di seguito: Autorità) 17 dicembre 2015, 620/2015/E/com (di seguito: deliberazione 620/2015/E/com);
- il Testo integrato in materia di risoluzione extragiudiziale delle controversie tra clienti o utenti finali e operatori o gestori nei settori regolati dall’Autorità (di seguito: TICO), di cui all’Allegato A alla deliberazione dell’Autorità 5 maggio 2016, 209/2016/E/com;
- la deliberazione dell’Autorità 14 luglio 2016, 383/2016/E/com (di seguito: deliberazione 383/2016/E/com);

- la deliberazione dell’Autorità 1 febbraio 2018, 55/2018/E/idr;
- la deliberazione dell’Autorità 15 febbraio 2018, 82/2018/R/rif;
- la deliberazione dell’Autorità 5 aprile 2018, 197/2018/R/rif (di seguito: deliberazione 197/2018/R/rif);
- la deliberazione dell’Autorità 16 aprile 2019, 142/2019/E/idr;
- la deliberazione dell’Autorità 31 ottobre 2019, 444/2019/R/rif (di seguito: deliberazione 444/2019/R/rif);
- la deliberazione dell’Autorità 10 dicembre 2019, 528/2019/E/com (di seguito: deliberazione 528/2019/E/com);
- la deliberazione dell’Autorità 15 dicembre 2020, 537/2020/E/tlr;
- la deliberazione dell’Autorità 13 luglio 2021, 301/2021/E/com;
- la deliberazione dell’Autorità 3 agosto 2021, 363/2021/R/rif (di seguito: deliberazione 363/2021/R/rif);
- la deliberazione dell’Autorità 18 gennaio 2022, 15/2022/R/rif (di seguito: deliberazione 15/2022/R/rif);
- la delibera dell’Autorità 29 novembre 2022, 620/2022/A;
- la deliberazione dell’Autorità 20 dicembre 2022, 694/2022/E/com;
- la deliberazione 30 maggio 2023, 233/2023/E/com (di seguito: deliberazione 233/2023/E/com);
- la deliberazione dell’Autorità 13 giugno 2023, 263/2023/E/rif (di seguito: deliberazione 263/2023/E/rif);
- la deliberazione dell’Autorità 3 agosto 2023, 385/2023/R/rif (di seguito: deliberazione 385/2023/R/rif);
- la deliberazione dell’Autorità 3 agosto 2023, 389/2023/R/rif (di seguito: deliberazione 389/2023/R/rif);
- il Quadro Strategico per il triennio 2022-2025, approvato con la deliberazione dell’Autorità 13 gennaio 2022, 2/2022/A (di seguito: Quadro Strategico).

CONSIDERATO CHE:

- il *sistema di tutele* per l’*empowerment* e la risoluzione delle controversie dei clienti e utenti finali dei settori regolati è caratterizzato da due macroaree. In particolare:
 - appartiene alla prima macroarea il punto unico informativo di contatto, per i clienti e gli utenti, a livello nazionale, affiancato dal supporto delle Associazioni dei consumatori e delle piccole e medie imprese;
 - appartiene alla seconda macroarea l’attivazione di una procedura conciliativa in caso di mancata soluzione del reclamo all’operatore o al gestore, con poche e qualificate eccezioni, per talune tipologie di controversie, fra le quali quelle afferenti al bonus sociale, per cui sono previsti strumenti specifici;
- con particolare riferimento alla seconda macroarea del *sistema*, l’Autorità, in attuazione del combinato disposto degli articoli 141, comma 6, lettera c), del Codice del consumo e 2, comma 24, lettera b), della legge 481/95, ha introdotto, con il TICO, per le controversie non risolte con il reclamo all’ercente, una procedura per

l'esperimento del tentativo obbligatorio di conciliazione presso il Servizio Conciliazione, quale condizione di procedibilità dell'azione giudiziale, stabilendo altresì un obbligo partecipativo per gli esercenti convocati alle procedure; nel medesimo provvedimento sono state individuate, quali procedure alternative al Servizio, quelle offerte dalle Camere di commercio aderenti alla convenzione fra Autorità e Unioncamere e, per i consumatori, anche quelle offerte dagli Organismi ADR iscritti nell'Elenco dell'Autorità ai sensi della deliberazione 620/2015/E/com (fatte salve le procedure di mediazione civile e commerciale - di cui all'articolo 5 del d.lgs. 28/2010, come modificato dal d.lgs. 149/2022 - offerte dagli organismi iscritti nell'elenco tenuto dal Ministero della giustizia);

- gli strumenti relativi alle due macroaree del *sistema* (*contact center* informativo, trattamento di reclami, istanze, controversie e segnalazioni) sono gestiti in avvalimento, per conto dell'Autorità, da Acquirente Unico S.p.A. (di seguito: AU) mediante il Servizio Conciliazione e lo Sportello per il consumatore Energia e Ambiente (di seguito: Sportello), sulla base delle discipline procedurali e operative di cui, rispettivamente, al TICO e all'Allegato A alla deliberazione 383/2016/E/com;
- il *sistema di tutele*, operativo dal 1° gennaio 2017 per i settori energetici, dal 30 giugno 2023 è altresì efficace, a regime, anche per i settori idrico e del telecalore, a seguito di un percorso graduale pluriennale, culminato con la deliberazione 233/2023/E/com, che ha interessato, in particolare, la seconda macroarea del *sistema*, tenendo conto, fra l'altro: delle specificità di ciascun settore, anche su base locale, dell'evoluzione della regolazione di interesse dell'utenza finale, del grado di sviluppo della consapevolezza degli utenti sui propri diritti e doveri, delle tempistiche necessarie agli esercenti per strutturarsi al fine di adempiere agli obblighi di regolazione e per dare una risposta alle eventuali esigenze di tutela degli utenti, della disponibilità e conoscenza degli strumenti, anche di tipo conciliativo, per la soluzione delle controversie non risolte con il reclamo all'esercente;
- nel settore dei rifiuti urbani (di seguito: settore dei rifiuti), con deliberazione 197/2018/R/rif, l'Autorità ha previsto una prima gestione temporanea e il monitoraggio delle comunicazioni degli utenti da parte dello Sportello, utilizzando le risorse già impegnate da quest'ultimo per lo svolgimento delle analoghe attività per i settori energetici e idrico e con le medesime modalità operative, ove compatibili.

CONSIDERATO, INOLTRE, CHE:

- l'Autorità, tenuto conto degli specifici poteri di regolazione e controllo attribuiti dalla legge 205/17 con riferimento al settore dei rifiuti, a valle delle attività di analisi e approfondimento sull'assetto del settore, ha gradualmente adottato provvedimenti che, prevedendo obblighi in capo ai gestori del servizio integrato di gestione dei rifiuti, ovvero di ciascuno dei singoli servizi che lo compongono, hanno permesso l'individuazione di un *set* minimo di garanzie e tutele a vantaggio degli utenti finali, con particolare riferimento alla qualità e alla trasparenza del servizio medesimo; in particolare, l'Autorità:

- con la deliberazione 444/2019/R/rif, ha adottato il Testo integrato in tema di trasparenza nel servizio di gestione dei rifiuti (TITR), stabilendo, tra l'altro, i contenuti informativi minimi obbligatori che i gestori devono riportare sui propri siti *internet*, nei documenti di riscossione e nelle comunicazioni individuali agli utenti tenuti al pagamento della tariffa per la fruizione del servizio suddetto;
- con la deliberazione 363/2021/R/rif, ha adottato il Metodo tariffario rifiuti (MTR-2) in relazione al secondo periodo regolatorio 2022-2025, successivamente integrato e modificato con la deliberazione 389/2023/R/rif, mediante cui, fra l'altro, sono individuati i corrispettivi del servizio integrato di gestione dei rifiuti urbani che devono essere indicati nei documenti di riscossione;
- con la deliberazione 15/2022/R/rif, ha adottato il Testo unico per la regolazione della qualità del servizio di gestione dei rifiuti urbani (TQRIF), operativo dal 1° gennaio 2023, prevedendo, fra l'altro, obblighi di qualità contrattuale con riferimento alla gestione dei reclami – propedeutici all'attivazione degli strumenti della seconda macroarea del *sistema di tutele* – delle richieste scritte di informazioni e rettifica degli importi addebitati e, più in particolare, l'obbligo di risposta alle richieste scritte di informazioni e rettifica degli importi addebitati e ai reclami secondo tempistiche predefinite e contenuti minimi, con l'introduzione di uno *standard* generale nelle gestioni con livelli qualitativi intermedi o avanzati;
- con la deliberazione 263/2023/E/rif, ha posto a carico degli operatori obblighi di comunicazione ai fini dell'implementazione dell'Anagrafica territoriale del servizio di gestione dei rifiuti urbani;
- con la deliberazione 385/2023/R/rif, ha approvato lo schema del contratto di servizio prevedendo, tra l'altro, l'obbligo in capo al gestore del servizio di redigere una Carta di qualità del servizio aggiornata, redatta in conformità alla regolazione vigente, a tutela dei livelli qualitativi previsti dal TQRIF, nonché l'obbligo di indicare le modalità di risoluzione delle controversie con gli utenti applicate secondo la normativa vigente.

CONSIDERATO, INFINE, CHE:

- le funzioni attribuite all'Autorità dall'articolo 1, comma 527, della legge 205/17, per il settore dei rifiuti, riguardano anche la *“tutela dei diritti degli utenti, anche tramite la valutazione di reclami, istanze e segnalazioni presentati dagli utenti e dai consumatori, singoli o associati”* (lettera d);
- la legge Concorrenza 2017 ha, fra l'altro, stabilito che *“l'Autorità [...] garantisce [...] il trattamento efficace dei reclami e delle procedure di conciliazione per tutti i settori oggetto di regolazione e controllo da parte della medesima Autorità, a beneficio dei clienti finali e degli utenti dei predetti settori, anche avvalendosi della società Acquirente Unico Spa”* (articolo 1, comma 72);
- l'articolo 27, comma 2, della legge 99/09, come modificato, in ultimo, dal d.l. Aiuti-bis, prevede, fra l'altro, che l'Autorità *“[...] si avvale [...] dell'Acquirente unico Spa per il rafforzamento delle attività di tutela dei consumatori di energia, anche con riferimento alle attività relative alle funzioni di cui all'articolo 2, comma 12, lettere*

l) e m), della legge 14 novembre 1995, n. 481 [...]. La stessa Autorità può avvalersi [...] per i compiti previsti dalla legge 14 novembre 1995, n. 481, e da norme successive, anche relativamente al settore idrico, del telecalore e dei rifiuti urbani e assimilati [...]"

- con la deliberazione 528/2019/E/com, l’Autorità ha, fra l’altro, esteso al settore dei rifiuti l’avvalimento di Acquirente Unico per le attività relative al sistema di tutele per l’*empowerment* e la risoluzione delle controversie dei clienti e utenti finali dei settori regolati;
- nel corso del 2022 le comunicazioni scritte trasmesse dagli utenti all’Autorità e allo Sportello sono state circa 200 e hanno interessato, in particolare, le tariffe applicate dai gestori e la qualità del servizio; l’Autorità, nei casi di richieste collettive o di particolare rilevanza, che non hanno trovato soluzione con il reclamo al gestore, è intervenuta con richieste di informazioni ed effettuando gli opportuni approfondimenti, anche di natura tecnica, al fine di tenerne conto per la definizione del complessivo quadro regolatorio;
- l’Autorità, con il vigente Quadro Strategico, al fine di dare continuità alle azioni già intraprese, con particolare riferimento anche agli utenti finali del settore dei rifiuti, all’Obiettivo Strategico OS.1 “*Promuovere l’empowerment del consumatore*” ha previsto, tra le principali linee di intervento, il rafforzamento degli strumenti di Risoluzione Alternativa delle Controversie (ADR) per le controversie dei clienti/utenti finali, in conformità anche alle nuove disposizioni comunitarie in materia e valorizzando le esperienze locali.

RITENUTO CHE:

- sia opportuno avviare un procedimento per la graduale estensione al settore dei rifiuti del sistema di tutele per l’*empowerment* e la risoluzione delle controversie dei clienti e utenti finali dei settori regolati, tenuto conto, fra l’altro:
 - di quanto disposto dall’articolo 1, comma 72, della legge Concorrenza 2017, dall’articolo 1, comma 527, lettera d), della legge 205/2017 e dall’articolo 27, comma 2, della legge 99/09, in linea con il vigente Quadro Strategico dell’Autorità, con riguardo alla gestione efficace dei reclami e delle procedure di conciliazione, da svolgersi con l’avvalimento di Acquirente Unico, in un’ottica di trasversalità e armonizzazione fra settori, nel rispetto delle specificità di ciascuno di essi;
 - dell’evoluzione regolatoria del settore dei rifiuti in materia tariffaria, nonché di qualità contrattuale e di trasparenza del servizio, che richiede, in analogia con quanto già previsto per gli altri settori, lo sviluppo degli strumenti informativi appartenenti alla prima macroarea del *sistema di tutele* mediante la previsione di un punto unico di contatto, a livello nazionale, per tutte le informazioni necessarie all’utenza, al fine di accrescerne la consapevolezza riguardo alla gestione del servizio e la conoscenza circa l’utilizzo degli strumenti di tutela post reclamo;

- della previsione dell'obbligo, a carico dei gestori, di dotarsi di una Carta di qualità del servizio aggiornata, redatta in conformità alla regolazione vigente, a tutela dei livelli qualitativi previsti dal TQRIF;
- delle istanze di tutela, finora pervenute in Autorità, che non hanno trovato soluzione con il reclamo al gestore e che potrebbero richiedere l'attivazione di ulteriori strumenti, anche di tipo conciliativo, fermi restando i seguiti di competenza dell'Autorità sul piano dell'*enforcement* della regolazione;
- della natura del settore, della tipologia di utenza e della dimensione e delle caratteristiche delle gestioni, anche al fine di definire la gradualità applicativa, declinabile, altresì, sotto il profilo di un avvio operativo temporalmente differenziato per tipologia di strumento (informativo o di risoluzione delle controversie fra gestori e utenti);
- sia, inoltre, opportuno, acquisire ogni elemento utile per approfondire le esigenze di intervento nel settore dei rifiuti, con particolare riferimento alla tipologia di problematiche e di controversie maggiormente ricorrenti fra utenti e gestori, nonché lo stato dell'arte circa la disponibilità, anche su base locale, di strumenti di tutela successivi al reclamo di prima istanza, mediante un attivo coinvolgimento delle Associazioni dei consumatori e degli altri *stakeholders* nel procedimento di cui al precedente alinea, anche per mezzo della pubblicazione di documenti di consultazione e della convocazione di tavoli tecnici;
- sia infine opportuno individuare, quale termine per la chiusura del procedimento, il 31 dicembre 2024, fatti salvi eventuali esiti conoscitivi e/o consultivi intermedi, nonché proroghe temporali connesse a particolari esigenze operative e/o implementative, anche emergenti nelle occasioni di confronto con gli *stakeholders* di cui al precedente alinea

DELIBERA

1. di avviare un procedimento per la graduale estensione al settore dei rifiuti del sistema di tutele per l'*empowerment* e la risoluzione delle controversie dei clienti e utenti finali dei settori regolati;
2. di dare mandato al Direttore della Direzione Consumatori e Utenti per le azioni a seguire, fra le quali la predisposizione di documenti di consultazione e la convocazione di tavoli tecnici con gli *stakeholders*;
3. di prevedere, quale termine per la chiusura del procedimento, il 31 dicembre 2024, fatti salvi eventuali esiti conoscitivi e/o consultivi intermedi, nonché proroghe temporali;

4. di pubblicare il presente provvedimento sul sito internet dell'Autorità www.arera.it.

28 dicembre 2023

IL PRESIDENTE
Stefano Besseghini