

**Osservazioni al documento di consultazione recante “*Disciplina, in prima attuazione, delle modalità per la soluzione non giurisdizionale delle controversie tra operatori economici che gestiscono reti, infrastrutture e servizi di trasporto e gli utenti o i consumatori, ai sensi dell’articolo 10 della legge 5 agosto 2022, n. 118*” (in seguito, “Disciplina”)**

\*\*\*

**Si richiedono osservazioni puntuali ed eventuali proposte motivate in merito all’articolo 3.**

Con riferimento all’articolo 3 e, più in generale, alle disposizioni della Disciplina volte a prevedere la devoluzione all’Autorità di un’eventuale fase di definizione delle controversie, si osserva che l’attribuzione all’Autorità di una generalizzata competenza a dirimere le controversie tra utenti e operatori economici concernenti le posizioni giuridiche soggettive individuali vantate dai primi nei confronti dei secondi, se non rigorosamente delimitata in conformità alle norme di legge, sembrerebbe poter determinare una atipica ed eccessivamente ampia attribuzione di poteri prescrittivi in capo all’Autorità, trattandosi dell’attribuzione di poteri tipicamente riservati alla cognizione dell’Autorità giudiziaria, che esulerebbero dalle finalità di *enforcement* pubblicistico istituzionalmente riservate all’Autorità.

Sul punto, si evidenzia che nessuna delle procedure di risoluzione extragiudiziale delle controversie adottate da Banca d’Italia, CONSOB e ARERA prevede l’intervento (seppur successivo ed eventuale) del Collegio dell’Autorità di settore, culminante con l’adozione di un provvedimento finale dotato di vincolatività.

Fermo quanto sopra, si osserva inoltre che, per come strutturata in prima attuazione, la suddetta Disciplina risulterebbe eccessivamente ampia, quanto all’ambito oggettivo di applicazione, rispetto alla stessa lettera del novellato articolo 37, comma 2, lett. e) del DL 201/2011.

Sotto tale profilo, si rammenta che l’art. 37, comma 2, lett. e) del D.L. 201/2011, nella sua attuale formulazione, attribuisce espressamente all’Autorità (soltanto) la competenza “*a definire, in relazione ai diversi tipi di servizio e alle diverse infrastrutture, il contenuto minimo degli specifici diritti, anche di natura risarcitoria, che gli utenti possono esigere nei confronti dei gestori dei servizi e delle infrastrutture di trasporto e a dirimere le relative controversie*”.

Dal novellato dettato normativo sembra ricavarsi che il Legislatore abbia inteso circoscrivere la competenza dell’Autorità a dirimere le controversie tra utenti e gestori dei servizi e delle infrastrutture di trasporto solamente nei riguardi delle controversie concernenti il rispetto del contenuto minimo dei diritti definiti dagli



atti di regolazione adottati ai sensi dell'art. 37, comma 2, lett. e) del DL 201/2011, e non anche le controversie relative ai “*diritti degli utenti riconosciuti dalla normativa europea o nazionale*” (quali, a titolo di esempio, quelli derivanti dal Regolamento n. 1177/2001).

Alla luce di quanto sopra, si propone di eliminare dal testo della Disciplina la fase eventuale di definizione della controversia dinanzi all'Autorità o, in ogni caso, di circoscriverne l'ambito di applicazione alle sole controversie concernenti il rispetto del contenuto minimo dei diritti definiti dagli atti di regolazione adottati ai sensi dell'art. 37, comma 2, lett. e) del DL 201/2011, e non anche alle controversie relative ai “*diritti degli utenti riconosciuti dalla normativa europea o nazionale*”, come risultante dall'articolo 2 della Disciplina.

Le considerazioni che precedono sono dettate altresì dall'esigenza che la disciplina in corso di adozione sia, nel suo complesso e più in generale, proporzionata e adeguatamente ponderata, anche nella prospettiva di evitare che si introduca a livello nazionale un quadro regolatorio potenzialmente disomogeneo con quello vigente negli altri Stati membri, con rischio di conseguenti svantaggi e/o disparità di trattamento per gli operatori soggetti alla disciplina italiana.

Con riferimento all'articolo 3, comma 3, e alle altre disposizioni della Disciplina che riproducano tale espressione, si propone inoltre di sostituire il riferimento al “*ricorso in sede giurisdizionale*” con l'espressione “*atto introduttivo del giudizio*”, in modo tale da chiarire che la condizione di procedibilità si applica anche ai giudizi introdotti con un atto diverso dal ricorso (es. con atto di citazione).

### **Si richiedono osservazioni puntuali ed eventuali proposte motivate in merito all'articolo 6.**

Con riferimento all'art. 6, comma 1 della Disciplina, si osserva che la previsione del termine di un mese per la risposta al reclamo presentato dall'utente è mediamente inferiore rispetto ai termini previsti dalla normativa eurounitaria in materia di diritti dei passeggeri (richiamata, tra l'altro, alla nota n. 57 della Relazione illustrativa), la quale fissa il termine massimo per la risposta ai reclami tra due e tre mesi dal ricevimento degli stessi.

In ragione di ciò, ferma restando l'indicazione di un unico termine per esigenze di semplificazione amministrativa e comprensibilità da parte dell'utente, si propone di sostituire il termine di “*un mese*” con il termine di “*due mesi*”.

L'indicazione di un termine di due mesi per la risposta al reclamo, tra l'altro, risulterebbe in linea con quello previsto dalle procedure di risoluzione stragiudiziale delle controversie tra operatori di settore e clienti previsto da altre Autorità amministrative indipendenti (cfr., a titolo esemplificativo, l'art. 10, comma 2, lett. b) del Regolamento ACF).



Con riferimento all'art. 6, comma 2, lett. e), anche ai fini dell'eventuale inammissibilità dell'istanza di conciliazione, si propone di prevedere che la descrizione dei fatti posti a base del reclamo sia adeguatamente dettagliata, e ciò anche al fine di consentire una più agevole (e proficua) trattazione dei reclami di prima istanza da parte degli operatori economici.

In ragione di ciò, si propone di modificare la lett. e) prevedendo:

**“e) la descrizione dettagliata dei fatti che sono all'origine della controversia tra le Parti”.**

### **Si richiedono osservazioni puntuali ed eventuali proposte motivate in merito all'articolo 7.**

Con riferimento all'art. 7, comma 1, lett. a), si osserva che l'attuale formulazione esclude dalle cause di inammissibilità dell'istanza di conciliazione le ipotesi in cui essa sia presentata senza la previa richiesta di rimborso o di indennizzo all'operatore economico.

Inoltre, si osserva che la previsione per cui *“Sono fatti salvi i casi di rinvio in conciliazione disposto in sede giudiziale”*, escludendo di fatto l'onere per l'utente di presentare un reclamo di prima istanza o una richiesta di rimborso o indennizzo all'operatore economico, vanifica considerevolmente l'intento della Disciplina di favorire il preventivo contatto con l'operatore economico per provare a risolvere la problematica direttamente con quest'ultimo prima dell'attivazione della procedura di conciliazione.

In ragione di ciò, si propone di modificare l'articolo 7, comma 1, lett. a) prevedendo che l'istanza di conciliazione è inammissibile quando:

**“a) è presentata senza il previo reclamo o la previa richiesta di richiesta di rimborso o indennizzo all'operatore economico o senza attendere i termini di cui all'articolo 6, comma 1;”.**

Con riferimento al comma 3, si osserva inoltre che l'attuale formulazione non chiarisce espressamente che, per presentare una nuova istanza di conciliazione a seguito dell'archiviazione della precedente per la sussistenza della causa di inammissibilità di cui al comma 1, lettere a), è necessario che l'utente presenti preventivamente un reclamo o una richiesta di rimborso o indennizzo all'operatore economico e che siano rispettati i termini di cui all'articolo 6, comma 1.

In ragione di ciò, si propone di modificare il comma 3 prevedendo che *“Nei casi di archiviazione per inammissibilità di cui al comma 1, lettera a) e b), del presente articolo è comunque possibile, nel rispetto di quanto ivi prescritto, presentare una nuova istanza di conciliazione”.*

**Si richiedono osservazioni puntuali ed eventuali proposte motivate in merito all'articolo 9.**

Si ritiene che la procedura di conciliazione di cui all'art. 9, comma 1, delineata sulla falsariga della 'conciliazione semplificata' prevista dal Regolamento sulle procedure di risoluzione delle controversie tra utenti e operatori di comunicazioni elettroniche o fornitori di servizi di media audiovisivi (come da ultimo modificato dall'Allegato B alla Delibera AGCOM n. 358/22/CONS), potrebbe essere strutturata in termini maggiormente dettagliati al fine di consentire al Conciliatore di assolvere appieno alla funzione ad esso assegnata.

Al riguardo, si propone di disciplinare in maniera maggiormente dettagliata le tempistiche e le modalità di scambio asincrono delle comunicazioni tra le Parti ed il Conciliatore entro i trenta giorni previsti ai fini della conclusione della procedura, ad esempio mediante l'introduzione di un termine entro il quale le Parti possano scambiarsi comunicazioni e replicare alle stesse, oltre che di un termine entro il quale il Conciliatore abbia la facoltà di proporre una soluzione conciliativa della controversia.

**Si richiedono osservazioni puntuali ed eventuali proposte motivate in merito all'articolo 12.**

Si rinvia a quanto osservato con riferimento all'articolo 3.

**Si richiedono osservazioni puntuali ed eventuali proposte motivate in merito all'articolo 14.**

Con riferimento all'articolo 14, comma 4, si ritiene che, al fine di garantire il più ampio diritto di difesa delle Parti interessate nel corso dell'istruttoria, sia necessario prevedere -parimenti a quanto previsto per il Responsabile del procedimento- la facoltà, per ciascuna delle Parti, di richiedere al Responsabile del procedimento la fissazione di una udienza di discussione, da svolgersi almeno 10 giorni dopo la trasmissione della comunicazione di convocazione alla Parte che non abbia avanzato la richiesta.

In ragione di ciò, si propone di modificare l'articolo 14, comma 4 prevedendo che:

***"[...] Nel corso dell'istruttoria, ciascuna delle Parti interessate può richiedere al Responsabile del procedimento la fissazione dell'udienza di cui al precedente periodo. A tal fine, mediante comunicazione trasmessa con almeno dieci giorni di anticipo rispetto alla data fissata, il Responsabile del procedimento convoca le Parti interessate per lo svolgimento della predetta udienza."***

**Si richiedono osservazioni puntuali ed eventuali proposte motivate in merito all'articolo 18.**

Con riferimento all'articolo 18, comma 1, si ritiene opportuno, al fine di garantire alle Parti il più ampio diritto di difesa all'esito della fase istruttoria, prevedere l'eventuale instaurazione di un contraddittorio dinanzi al Consiglio dell'Autorità ad impulso di una delle Parti interessate.

In ragione di ciò, si suggerisce di prevedere che la proposta di decisione, corredata dalla relazione del Responsabile del procedimento e dalla documentazione relativa alla controversia siano trasmesse, oltre che al Consiglio dell'Autorità, anche alle Parti interessate, affinché ciascuna di esse possa, entro un termine prestabilito, richiedere di essere convocata in audizione dinanzi al Consiglio dell'Autorità.

Alla luce di quanto sopra, si propone di modificare l'articolo 18, comma 1 e 2 prevedendo che:

***“1. Esaurita la fase istruttoria, il Responsabile dell'Ufficio trasmette la proposta di decisione, corredata dalla relazione del Responsabile del procedimento e dalla documentazione relativa alla controversia, al Consiglio dell'Autorità e alle Parti interessate a mezzo PEC.***

***2. Il Consiglio dell'Autorità, prima di approvare il provvedimento, ove lo ritenga necessario, può convocare in audizione le Parti. In tali casi il termine di conclusione del procedimento è prorogato di trenta giorni, salvo diverso termine indicato dal Consiglio. Resta salva la facoltà per ciascuna delle Parti interessate, entro [X] giorni dalla notifica della comunicazione, di richiedere l'audizione innanzi al Consiglio”.***

Con riferimento all'articolo 18, comma 3 della Disciplina, e fermo quanto evidenziato con riferimento all'articolo 3 della Disciplina, si osserva che la previsione di un provvedimento vincolante determinerebbe un'irragionevole attribuzione di poteri prescrittivi in capo all'Autorità, contrariamente a quanto previsto dalle procedure di risoluzione extragiudiziale delle controversie adottati dalla maggior parte delle Autorità amministrative indipendenti.

A tal riguardo, si osserva che nessuna tra le procedure di risoluzione adottate da Banca d'Italia, CONSOB e ARERA prevedono, diversamente da quanto previsto dalla Disciplina oggetto della presente consultazione, l'intervento del Collegio dell'Autorità di settore culminante con l'adozione di un provvedimento vincolante. È noto, in particolare, come le decisioni adottate dall'Arbitro per le Controversie Finanziarie (al pari di quelle adottate dall'Arbitro bancario e finanziario), pur prevedendo un termine per la loro esecuzione, non siano in nessun caso dotate di efficacia vincolante e la loro esecuzione sia rimessa esclusivamente



all'autonoma valutazione dell'operatore, fermo restando il diritto per il cliente di far valere le proprie pretese dinanzi all'Autorità giudiziaria.

In ragione di ciò, si propone di modificare l'articolo 18, comma 3, penultimo periodo della Disciplina prevedendo che *“Se non diversamente indicato, il termine per l'esecuzione del provvedimento è di trenta giorni dalla notifica dello stesso”*, chiarendo al contempo (se del caso, all'interno della relazione di accompagnamento al provvedimento) che l'eventuale inottemperanza al provvedimento non potrà essere valutata, sotto il profilo sanzionatorio, ai sensi della normativa istitutiva dell'Autorità.

In ogni caso, alla luce di quanto osservato con riferimento all'articolo 3, si propone di modificare l'art. 18, comma 3 della Disciplina circoscrivendo l'eventuale potere dell'Autorità di adottare provvedimenti di definizione delle controversie tra utenti e operatori economici soltanto con riferimento alle controversie concernenti il rispetto del contenuto minimo dei diritti definiti dagli atti di regolazione adottati ai sensi dell'art. 37, comma 2, lett. e) del DL 201/2011, e non anche alle controversie relative ai *“diritti degli utenti riconosciuti dalla normativa europea o nazionale”* (quali, a titolo di esempio, quelli derivanti dal Regolamento n. 1177/2001), al riguardo prevedendo che:

*“Nel caso di fondatezza dell'istanza, il provvedimento che definisce la controversia dispone le misure necessarie a far cessare la condotta lesiva dei diritti dell'utente e stabilisce gli eventuali rimborsi e indennizzi in favore dello stesso, previsti dagli atti di regolazione dell'Autorità di cui all'articolo 37, comma 2, lettera e) del Decreto”*.

Sul punto, è la stessa relazione illustrativa che, nel sostenere l'efficacia prescrittiva dei provvedimenti adottati dall'Autorità all'esito della fase istruttoria, richiama espressamente l'articolo 37, comma 2, lettera e) del Decreto, la cui portata, come evidenziato, è tuttavia circoscritta alle sole controversie concernenti il *“contenuto minimo degli specifici diritti, anche di natura risarcitoria, che gli utenti possono esigere nei confronti dei gestori dei servizi e delle infrastrutture di trasporto”*.

Trasmettiamo in allegato quanto in oggetto.  
Distinti saluti.

Segreteria Presidenza - Direzione  
Confitarma