

**Spett. Le**  
**Autorità di Regolazione dei Trasporti**  
**Via Nizza n. 230**  
**10126 Torino (TO)**  
**pec@pec.autorita-trasporti.it**

**Oggetto: Procedimento per l'adozione della “Disciplina, in prima attuazione, delle modalità per la soluzione non giurisdizionale delle controversie tra gli 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”. Procedura di consultazione pubblica. Osservazioni**

Spett.le Autorità,

in riferimento alla procedura di consultazione in oggetto, Flixbus Italia s.r.l. intende sottoporre a codesta Autorità le presenti osservazioni in merito al Documento di Consultazione e, in particolare allo “*Schema di Disciplina, in prima attuazione, delle modalità per la soluzione non giurisdizionale delle controversie tra gli 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*” (di seguito, anche lo “**Schema**”)

\*\*\*\*\*

### **1. Osservazioni in merito all'Articolo 2.**

L'art. 37 del D.L. n. 201/2011 (il “**Decreto**”), come modificato dall'intervento legislativo attuato dalla legge 5 agosto 2022 n. 118, ha attribuito a codesta Autorità, il potere di disciplinare, con propri provvedimenti, “*le 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*”, nonché il compito di provvedere, con i medesimi provvedimenti, alla individuazione delle controversie assoggettate alle suddette modalità di soluzione non giurisdizionale.

Nell'ambito dello Schema, la determinazione del perimetro delle controversie assoggettate alle procedure ADR così disciplinate, è affidato alla previsione di cui all'art. 2 dello Schema

medesimo, in forza del quale detto perimetro si identifica con le “*controversie tra operatori economici che gestiscono reti, infrastrutture e servizi di trasporto e utenti, aventi ad oggetto i diritti degli utenti riconosciuti dalla normativa europea o nazionale, o dagli atti di regolazione dell’Autorità di cui all’articolo 37, comma 2, lettera e), del Decreto*” . Questa modalità di individuazione appare tuttavia eccessivamente generica, in quanto sembra implicare l’inclusione nel perimetro applicativo delle procedure ADR disciplinate dallo Schema di qualsiasi controversia insorgente tra un utente e un operatore economico, quale che ne sia l’oggetto, purchè afferente ad una fattispecie in qualsiasi modo riferibile ad una previsione normativa “*europea o nazionale*”, ovvero agli atti di regolazione di cui all’art. 37, comma 2, lettera e) del Decreto. D’altra parte, l’eccessiva genericità e ampiezza della previsione e della base normativa di riferimento potrebbe causare una indeterminatezza del perimetro applicativo della disciplina di risoluzione non giurisdizionale delle controversie, che non risulterebbe definito *ex ante*, ma verrebbe di volta in volta a costituire oggetto di una valutazione preliminare volta alla ricerca del fondamento normativo del diritto fatto valere. Si propone pertanto di introdurre nello Schema una perimetrazione tassativa (o comunque più puntualmente identificabile) delle controversie assoggettate alle procedure ADR disciplinate dallo Schema stesso.

## **2. Osservazioni in merito all’Articolo 8, in combinato disposto con l’Articolo 12.**

L’art. 8, comma 3, dello Schema di Disciplina riconosce all’operatore economico la facoltà di non partecipare alla procedura di conciliazione e dispone che, in questo caso, l’operatore stesso ne dia comunicazione al Servizio conciliazioni ART. La medesima disposizione prevede altresì che, a seguito della comunicazione dell’operatore, il Servizio conciliazioni “*redige un verbale con il quale si dà atto dell’esito negativo del tentativo di conciliazione, dandone comunicazione alle Parti*”.

La medesima conseguenza (redazione di un verbale attestante l’esito negativo del tentativo di conciliazione) è prevista dal comma 4 dell’art. 8 per il diverso caso in cui l’operatore, pur non effettuando la comunicazione di cui sopra, non risponda alle notifiche ricevute tramite la piattaforma ART.

Le norme in questione vanno lette in coordinamento con la previsione di cui all’art. 12, comma 1, dello Schema (epigrafato “*Istanza di definizione della controversia*”), che introduce la disciplina della “*Definizione delle controversie dinanzi all’Autorità*”, disponendo che “*Qualora il tentativo obbligatorio di conciliazione abbia avuto esito negativo, o, nel caso di conciliazione parziale, per i punti ancora controversi, l’utente può presentare all’Autorità motivata istanza di definizione della controversia*”.

Il combinato disposto delle norme ora richiamate rende opportuno un intervento di chiarificazione volto a definire più precisamente i presupposti e i limiti del potere, attribuito all’utente, di richiedere la definizione della controversia dinanzi all’ART.

Come si è accennato, l'art. 8 dello Schema, ai commi 3 e 4, prevede che ove l'Operatore Economico dia comunicazione di non voler partecipare alla procedura di conciliazione ovvero non risponda alle notifiche ricevute tramite la piattaforma ART, il Servizio conciliazioni ART redige un verbale con cui si dà atto dell'esito negativo del tentativo di conciliazione. A tenore dell'art. 12, comma 1, dello Schema, l'esito negativo del tentativo di conciliazione costituisce a sua volta il presupposto necessario e sufficiente per legittimare l'istanza di definizione della controversia dinanzi all'Autorità.

Ciò premesso, l'esigenza di un intervento di chiarificazione trova giustificazione nel rilievo che, allo stato della attuale formulazione letterale delle norme, sembra legittimata una lettura in coordinamento tra le stesse, tale per cui l'utente ha il potere di richiedere la decisione della controversia da parte dell'Autorità anche nel caso in cui l'esito negativo del tentativo di conciliazione sia dovuto alla decisione dell'operatore di non partecipare alla procedura di conciliazione o di non riscontrare le notifiche provenienti dalla piattaforma di conciliazione.

Se così fosse, verrebbe a delinearsi un sistema normativo in cui l'esercizio, da parte dell'Operatore, di una facoltà riconosciutagli dalla normativa nel suo proprio interesse, e cioè della facoltà di non aderire al percorso conciliativo disciplinato dallo Schema come prima fase della procedura (in nome del più che legittimo interesse a privilegiare una definizione giurisdizionale di tematiche ritenute di particolare rilievo) finisce per diventare il presupposto che abilita la controparte alla unilaterale attivazione della seconda fase della procedura, che, una volta attivata, coinvolge l'Operatore stesso in un processo vincolante caratterizzato da una finalità non più conciliativa, ma addirittura decisionale. In definitiva, si sarebbe in presenza di un assetto normativo contraddittorio, in cui la facoltà di non partecipare alla fase conciliativa della procedura ADR, attribuita all'Operatore, verrebbe del tutto vanificata dall'esercizio di una scelta unilaterale dell'utente, avente l'opposto effetto di vincolare l'Operatore alla seconda fase della procedura e alle sue conseguenze.

La produzione di un siffatto, non auspicabile, effetto è resa palese dal duplice rilievo che **(i)** l'Operatore non ha possibilità di sottrarsi alla fase decisionale attivata dall'utente, atteso che nella parte III dello Schema, dedicata appunto alla *"Definizione delle controversie dinanzi all'Autorità"*, non vi è alcuna previsione che gli conceda questa opzione e **(ii)** la fase decisionale si conclude con un provvedimento vincolante di natura amministrativa, attraverso il quale, peraltro, all'Operatore potranno essere imposte prescrizioni di carattere patrimoniale (che possono avere un'incidenza anche sul piano dell'immagine) e la cui inosservanza può in astratto esporre l'Operatore anche ad esiti sanzionatori. A questo si aggiunga, infine, che l'adozione del provvedimento sfavorevole e gli accertamenti in esso contenuti possono altresì rappresentare il presupposto per ulteriori azioni dell'utente in sede giurisdizionale, volte al riconoscimento di danni ulteriori.

Un assetto regolamentare così configurato comporta rilevanti dubbi sulla sua conformità al sistema normativo delineato in materia di risoluzione alternativa delle controversie dall'ordinamento sia nazionale che dell'Unione Europea.

A questo riguardo, è utile in primo luogo rilevare come la Direttiva 2013/11/UE del 21 maggio 2013 sulla risoluzione alternativa delle controversie dei consumatori (la “**Direttiva**”) preveda, al considerando n. 45, che “*Il diritto a un ricorso effettivo e a un giudice imparziale sono diritti fondamentali previsti dall'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Pertanto, l'obiettivo delle procedure ADR non dovrebbe essere né quello di sostituire le procedure giudiziali né quello di privare i consumatori o i professionisti del diritto di rivolgersi agli organi giurisdizionali. È opportuno che la presente direttiva non contenga alcun elemento che possa impedire alle parti di esercitare il diritto di accesso al sistema giudiziario. Nei casi in cui una controversia non possa essere risolta secondo una determinata procedura ADR il cui esito non sia vincolante, è auspicabile che alle parti non sia successivamente impedito di avviare un procedimento giudiziario in relazione a tale controversia. (...)*”

La medesima Direttiva, peraltro, pur essendo evidentemente volta a favorire e incoraggiare la partecipazione dei professionisti alle procedure ADR, esprime, al considerando n. 49, l’orientamento per cui “*La presente direttiva non dovrebbe prescrivere che la partecipazione dei professionisti alle procedure ADR sia obbligatoria, né che l'esito di tali procedure sia vincolante per i professionisti, quando un consumatore presenta un reclamo nei loro confronti. (...)*”. Inoltre, nell’ammettere in via di principio la legittimità di norme nazionali che impongano ai professionisti l’obbligo di partecipazione a procedure ADR o che ne rendano vincolanti gli esiti nei confronti dei professionisti medesimi, introduce sul punto un significativo temperamento, disponendo che tanto l’obbligo di partecipazione, quanto il carattere vincolante dell’esito possano operare “*(...) a condizione che tale legislazione non impedisca alle parti di esercitare il loro diritto di accedere al sistema giudiziario secondo le garanzie di cui all'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*”.

In altri termini, sebbene il diritto della UE abbia inteso certamente dare notevole impulso alla diffusione degli strumenti di ADR come forme di tutela efficaci, di agevole e rapido esperimento e di costo contenuto, l’assetto normativo della materia resta fortemente permeato dal principio della “supremazia” della giurisdizione, quale corollario del principio cardine della effettività della tutela giudiziaria ai fini della protezione dei diritti, sancito formalmente dall’art. 47 della Carta di Nizza.

Nella disciplina dettata dalla Direttiva, il precipitato normativo dei principi ora richiamati è rinvenibile in primo luogo nell’art. 1, in cui da una parte si sottolinea il carattere della volontarietà degli strumenti di ADR e, dall’altra, si ribadisce che la Direttiva “*(...) non pregiudica la legislazione nazionale che prevede l'obbligatorietà di tali procedure, a condizione che tale legislazione non impedisca alle parti di esercitare il loro diritto di accedere al sistema giudiziario*”.

Altra previsione che, anche più incisivamente, esprime il concetto della priorità della giurisdizione è contenuta nell’art. 9, comma 2, lett. a) della Direttiva, in forza del quale “*(...) Nell'ambito delle procedure ADR volte a risolvere la controversia proponendo una soluzione, gli Stati membri garantiscono che: a) le parti abbiano la possibilità di ritirarsi dalla procedura in qualsiasi momento se non sono soddisfatte delle prestazioni o del funzionamento della procedura. Le parti sono informate di tale diritto prima dell'avvio della procedura. Nel*

*caso in cui le norme nazionali prevedano la partecipazione obbligatoria del professionista alle procedure ADR, la presente lettera si applica esclusivamente ai consumatori (...)".*

Nell'ordinamento nazionale, l'attuazione di quest'ultima disposizione è affidata alle previsioni di cui agli artt. 141 *bis* e 141 *quater* del Codice del Consumo, che rispettivamente prevedono: **(i)** “*(...) Resta fermo il diritto delle parti di ritirarsi in qualsiasi momento dalla procedura ADR, salvo quanto previsto dall'articolo 141 quater, comma 5, lettera a*” (cfr. art. 141 *bis*, comma 6, Codice Consumo) e **(ii)** “*(...) Nell'ipotesi di procedure ADR volte a risolvere la controversia proponendo una soluzione, gli organismi ADR garantiscono che: a) le parti abbiano la possibilità di ritirarsi dalla procedura in qualsiasi momento. Le parti sono informate di tale diritto prima dell'avvio della procedura. Nel caso in cui è previsto l'obbligo del professionista di aderire alle procedure ADR, la facoltà di ritirarsi dalla procedura spetta esclusivamente al consumatore*” (cfr. art. 141 *quater*, comma 5, lett. a) Codice Consumo).

In relazione a quest'ultima previsione (che corrisponde alla previsione di cui al sopra richiamato art. 9, comma 2, lett. a) della Direttiva), occorre per precisione rilevare che la disciplina ADR delineata dallo Schema non configura una procedura caratterizzata dall'obbligo di aderire o di partecipare del professionista, come è testimoniato proprio dall'art. 8, comma 3, dello Schema medesimo, il quale, come si è visto, attribuisce all'Operatore la facoltà di non partecipare alla procedura. Di conseguenza, nella disciplina ADR oggetto della presente consultazione dovrebbe poter trovare piena attuazione il principio della possibilità, per tutte le parti, di “*ritirarsi dalla procedura in qualsiasi momento*”, espressamente sancita dalla Direttiva e dalla normativa nazionale di attuazione della stessa, in ossequio al più generale principio della priorità e della non comprimibilità (se non nei casi che devono essere definiti dalla legge) del diritto di accesso alla giurisdizione: corollario, a sua volta, del principio fondamentale di effettività della tutela dei diritti.

Alla luce di quanto precede, il sopra descritto assetto normativo delineato dallo Schema, nella parte in cui - attraverso il combinato disposto letterale degli artt. 8, commi 3 e 4 e 12, comma 1 - sembra vincolare l'Operatore Economico alla fase di definizione della controversia nonostante si sia in precedenza avvalso della facoltà di non partecipare alla procedura ADR, risulta confligente con l'assetto stabilito, in relazione agli aspetti in esame, dal diritto della UE e dall'ordinamento nazionale, determinando una lesione al principio della effettività della tutela giurisdizionale dei diritti.

Si propone quindi un intervento di chiarificazione della disciplina dettata sul punto dallo Schema, attraverso una precisazione che renda effettiva la facoltà dell'Operatore di non partecipare alla procedura ADR e risolva la contraddizione sopra evidenziata, tale per cui l'Operatore può astrattamente essere coinvolto nella fase di risoluzione della controversia dinanzi all'Autorità sebbene abbia optato per la non partecipazione alla procedura già nella sua prima fase.

Tale intervento potrebbe, a titolo esemplificativo, consistere nella precisazione, da introdurre nell'art. 8 o nell'art. 12, che il verbale di esito negativo del tentativo di conciliazione redatto a

seguito della comunicazione dell'Operatore di non voler partecipare alla procedura (ai sensi dell'art. 8, comma 3), così come l'analogo verbale predisposto a seguito del mancato riscontro dell'Operatore alle notifiche provenienti dalla piattaforma ART (ai sensi dell'art. 8, comma 4), non costituiscono presupposto per l'istanza di definizione della controversia dell'utente. In alternativa, potrebbe attribuirsi all'Operatore che abbia esercitato la facoltà di non partecipare alla prima fase della procedura, l'ulteriore facoltà di non partecipare alla seconda fase che ciò nonostante l'utente abbia attivato, inibendone lo svolgimento a favore della soluzione giurisdizionale.

Quale ulteriore alternativa, lo scopo sin qui rappresentato e i principi menzionati potrebbero essere anche più efficacemente perseguiti e attuati attraverso l'introduzione di una previsione di carattere più generale, che abiliti comunque l'Operatore a non sottostare alla fase decisionale (perseguendo l'interesse all'accesso alla giurisdizione "in qualsiasi momento"), anche nel caso in cui abbia partecipato alla fase conciliativa. A questo fine si propone l'introduzione, nel testo dell'art. 12 dello Schema, di una norma che, a seguito dell'istanza di definizione della controversia avanzata dall'Utente, assegna all'Operatore un termine entro il quale comunicare la propria volontà di non voler partecipare alla fase decisionale.

### **3. Osservazioni in merito all'Articolo 12, comma 1, in relazione all'art. 5, commi 3, 4 e 5**

L'art. 12, comma 1, prevede che in caso di esito totalmente o parzialmente negativo del tentativo di conciliazione "*l'utente può presentare all'Autorità motivata istanza di definizione della controversia*". L'art. 5, comma 3, prevede che l'istanza di conciliazione possa essere avanzata dall'utente anche "*tramite un soggetto accreditato*" (prioritariamente associazioni di consumatori, o enti esponenziali).

Si propone di chiarire se, nel caso in cui l'istanza di conciliazione sia stata avanzata per il tramite di un soggetto accreditato, quest'ultimo assuma la posizione di "utente" ai fini dell'art. 12 e pertanto sia autonomamente legittimato, ed eventualmente a quali condizioni, ad attivare la fase di definizione della controversia dinanzi all'Autorità

### **4. Osservazioni in merito all'Articolo 18, commi 1, 2 e 3.**

Gli artt. 14 – 18 dello Schema disciplinano lo svolgimento procedurale della fase, eventuale, di definizione della controversia dinanzi all'autorità.

In estrema sintesi, una volta ricevuto avviso di avvio del procedimento (art. 13, comma 2), le parti dispongono di termini per la produzione di difese scritte e documenti (art. 14, comma 2). Lo svolgimento della procedura è affidato al Responsabile dell'Ufficio competente, ovvero ad un funzionario dallo stesso designato, che assumono il ruolo di responsabile del procedimento. Quest'ultimo, se lo ritiene opportuno ai fini dell'istruttoria, può convocare le parti per un'udienza di discussione, che si prevede sia celebrata in *web conference*. E' altresì previsto che

nel corso dell’udienza possa essere esperito un nuovo tentativo di conciliazione (art. 14, commi 4 e 7). Il responsabile del procedimento è inoltre dotato di poteri istruttori, in forza dei quali può acquisire documenti o altri elementi conoscitivi, nonché convocare in udienza eventuali altri soggetti interessati (art. 15). E’ ammessa l’integrazione del contraddittorio nei confronti di “*altri operatori economici che, in virtù di rapporti contrattuali intrattenuti con una della Parti, possono aver concorso a causare il disservizio (...)*” (art. 16).

La fase decisionale della procedura è disciplinata dall’art. 18 dello Schema. Si prevede che “*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*”. Il Consiglio, 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. 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. Se non diversamente indicato, il termine per ottemperare al provvedimento è di trenta giorni dalla notifica dello stesso.

E’ inoltre previsto un percorso decisionale “semplificato”, in forza del quale le controversie “*che hanno a oggetto prestazioni di natura pecuniaria o commerciale di valore non eccedente 500,00 euro alla data di presentazione dell’istanza, senza computare eventuali interessi, diritti fissi e spese*” sono decise non già dal Consiglio dell’Autorità, ma dal Responsabile dell’Ufficio, che vi provvede con determina. Può essere comunque rimessa al Consiglio la definizione di controversie che, sebbene di modesta entità, presentino profili di particolare rilevanza, anche in relazione agli atti di regolazione adottati dall’Autorità.

La disciplina procedurale così delineata suggerisce le seguenti considerazioni. Occorre in primo osservare che la dinamica decisionale in questione si espone ad un rilevante dubbio di conformità al principio del corretto dispiegarsi del contraddittorio, che, in quanto corollario del principio del giusto processo di cui all’art. 47 della Carta di Nizza (richiamato, come si è visto, dalla Direttiva), trova necessaria applicazione anche nelle procedure ADR.

Il possibile *vulnus* al principio del contraddittorio risiede nel fatto che, nell’articolazione del procedimento delineato dallo Schema, il dispiegarsi del contraddittorio si verifica sostanzialmente nella fase istruttoria che si svolge dinanzi al responsabile del procedimento e culmina con la proposta di quest’ultimo al Consiglio dell’Autorità. L’interlocuzione tra le parti e le componenti dell’Autorità viene invece a cessare proprio alle soglie della fase decisionale, riservata al Consiglio, e cioè proprio quando l’interesse allo svolgimento delle proprie ragioni è massimo. Lo Schema, infatti, non prevede per le parti alcuna possibilità di conoscere i contenuti della proposta diretta al Consiglio dal Responsabile del procedimento, né di svolgere deduzioni su tale proposta da sottoporre alla valutazione dell’organo decidente né, tantomeno, di

beneficiare di una forma fisiologica di contraddittorio dinanzi a quest'ultimo (al netto del potere di convocazione delle parti in audizione, rimesso all'esclusiva discrezionalità del Consiglio).

Per contro, non vi è dubbio che la corretta esplicazione del principio del contraddittorio comporterebbe necessariamente l'obbligo di assicurare all'interessato il pieno esercizio del diritto di difesa in tutte le fasi del procedimento, potenzialmente destinato a culminare con l'adozione del provvedimento, anche afflittivo. In particolare, l'esercizio del contraddittorio deve necessariamente essere garantito non solo nella fase istruttoria (destinata all'acquisizione dei fatti e di ogni altro elemento idoneo ad una qualificazione degli stessi), ma anche, ed a maggior ragione, nella fase in cui i risultati dell'istruttoria vengono offerti alla valutazione dell'organo investito del potere decisionale.

Queste considerazioni, riguardanti il corretto dispiegarsi del contraddittorio, hanno peraltro trovato accoglimento dalla giurisprudenza del Consiglio di Stato, che, sebbene con riferimento alla diversa materia dei procedimenti sanzionatori, ha ravvisato un profilo di illegittimità del procedimento proprio nel fatto che, nel caso allora in esame, **(i)** la proposta di decisione avanzata dagli uffici all'organo decidente non fosse portata a conoscenza degli interessati *“in violazione dei diritti di piena conoscenza degli atti istruttori”* e **(ii)** non si instaurasse alcuna forma di contraddittorio dinanzi all'organo decidente, venendo così a mancare *“qualunque interlocuzione tra l'ufficio titolare del potere di decisione finale e il soggetto che quella decisione subirà”* (CdS, VI<sup>a</sup>; n. 1595/2015). A questo riguardo, è utile anche rilevare che la possibilità di interloquire dinanzi all'organo decidente (Consiglio) sul contenuto della proposta conclusiva degli uffici è tanto più rilevante, ove si consideri che proprio nella proposta possono essere contenute valutazioni (*in primis*, la definitiva qualificazione giuridica dei fatti secondo l'ufficio proponente) non necessariamente oggetto di confronto durante la fase istruttoria.

Alla luce di queste considerazioni, la struttura della procedura di definizione delle controversie delineata dallo Schema risulterebbe scarsamente rispettosa del principio del contraddittorio, oltre a configurare una sovrapposizione tra i momenti istruttorio e decisorio, in difformità dal principio di una necessaria separazione di detti momenti, in ossequio all'esigenza di terzietà della decisione. Risulterebbero altresì compromessi i principi e le norme relative ai diritti di partecipazione al procedimento amministrativo, quale certamente deve qualificarsi il processo decisionale disciplinato dagli artt. 12 e ss dello Schema. Si propone quindi l'introduzione, nella disciplina in questione, di previsioni di garanzia che da una parte consentano agli interessati di venire a conoscenza dei contenuti della proposta di cui all'art. 18, comma 1, dello Schema e, dall'altra, li abilitino a sviluppare su detti contenuti una ulteriore fase di contraddittorio, attraverso difese da offrire alla valutazione del Consiglio dell'Autorità, anche, se del caso, in sede di trattazione orale.

## 5. Osservazioni in merito all'Articolo 18, comma 4.

Il comma 4 dell'art. 18 prevede una forma semplificata di definizione delle controversie che *“hanno ad oggetto prestazioni di natura pecuniaria o commerciale di valore non eccedente*

500,00 euro alla data di presentazione dell'istanza, senza computare eventuali interessi, diritti fissi e spese (...)"'. In particolare, si prevede che la definizione di tali controversie "è delegata al Responsabile dell'Ufficio, che vi provvede con determina". In tal caso la motivazione sintetica della decisione deve fondarsi sulle questioni di diritto sostanziale che costituiscono l'oggetto principale della controversia. Può essere comunque rimessa al Consiglio la definizione di controversie che, quantunque di modesta entità, presentino profili di particolare rilevanza, anche in relazione agli atti di regolazione adottati dall'Autorità.

Tale previsione introduce una significativa deroga al meccanismo procedurale delineato dai precedenti commi dello stesso art. 18, in base al quale il potere decisionale è - correttamente - attribuito al Consiglio dell'Autorità, essendo invece affidato agli uffici un potere di proposta sul contenuto della decisione. La deroga è giustificata dal valore assolutamente esiguo delle controversie devolute alla decisione monocratica del Responsabile dell'Ufficio.

Con riferimento alla previsione, è tuttavia opportuno considerare che, stanti la natura delle controversie normalmente insorgenti tra Operatori Economici e utenti, nonché il contenuto che ordinariamente presentano le contestazioni in questa materia, il valore economico delle prestazioni oggetto di singole contestazioni è, nella massima parte dei casi, alquanto esiguo, potendosi considerare il superamento della soglia dei 500,00 euro una ipotesi quasi residuale.

Verrebbe quindi a delinearsi un sistema in cui la regola della collegialità della decisione e della attribuzione del potere decisionale in capo al Consiglio dell'Autorità (e cioè in capo all'Autorità quale soggetto pubblico istituzionalmente titolare del potere amministrativo di soluzione non giurisdizionale delle controversie), finirebbe per trovare applicazione in un novero particolarmente limitato di casi, risolvendosi nel concreto in una eccezione.

Al fine di assicurare una maggiore rispondenza della normativa sia ai principi generali della distinzione (all'interno dell'articolazione organizzativa dell'Autorità) tra funzione istruttoria /potere di proposta e funzione giudicante e della terzietà del plesso organizzativo giudicante, sia dell'assetto normativo configurato dalla legge n. 118/2022, la quale, nell'attribuire il potere di definizione delle controversie all'Autorità, è evidentemente ispirata alla *ratio* della identificazione di quest'ultima con il Collegio dei suoi componenti, si propone di introdurre un rilevante abbassamento della soglia di valore delle controversie la cui decisione è delegata al Responsabile dell'Ufficio competente.

## 6. Osservazioni di carattere generale

L'oggetto e i contenuti delle Disciplina di cui allo Schema potrebbero suggerire l'opportunità di un coordinamento tra lo svolgimento della procedura di soluzione non giurisdizionale delle controversie come sopra disciplinata e l'esercizio, da parte dell'Autorità, dei propri poteri di richiesta di informativa nei confronti degli Operatori, in relazione a fattispecie oggetto di istanza di conciliazione sulla piattaforma ART o di richiesta di definizione dinanzi all'Autorità ai sensi degli artt. 12 e ss dello Schema.

In particolare, è realistico ritenere che le deduzioni e prospettazioni offerte dalle parti nel contesto della fase conciliativa possano determinare, anche grazie all'ausilio dei Conciliatori, una più puntuale definizione delle rispettive posizioni e una più precisa ricostruzione dei fatti. Lo stesso è a dirsi, anche a maggior ragione, per quel che riguarda le argomentazioni e prospettazioni sviluppate dalle parti nell'ambito della eventuale fase di definizione della controversia. Questo processo di formazione di una puntuale definizione delle fattispecie concrete potrebbe avere incidenza anche sulla configurabilità o meno di situazioni di effettivo interesse dell'Autorità ai fini dell'esercizio del suo potere di richiesta di informativa, potendo astrattamente verificarsi che una fattispecie apparentemente rilevante a tali fini, possa, all'esito del percorso conciliativo/decisionale espletato, rivelarsi priva di concreto rilievo, in considerazione della qualificazione dei fatti e delle condotte risultante dall'espletamento di detto percorso o degli accertamenti che da tale espletamento possano scaturire.

Per questa ragione, anche al fine di consentire una concentrazione del potere di richiesta di informativa, attribuito all'ART, su situazioni e fattispecie che si confermino effettivamente di interesse ai fini dell'esercizio delle funzioni di quest'ultima, si rappresenta l'opportunità di introdurre previsioni che consentano un coordinamento tra i poteri di iniziativa e di informativa spettanti all'Autorità e lo svolgimento delle procedure regolate dalla disciplina di cui allo Schema, se del caso prevedendo un differimento dell'esercizio dei suddetti poteri all'esito dello svolgimento delle procedure medesime.

Nel rimanere a disposizione per ogni ulteriore occorrenza, si porgono distinti saluti.

Flixbus Italia S.r.l.

Spett. Le

Autorità di Regolazione dei Trasporti,

si trasmettono in allegato le osservazioni di cui alla *“Disciplina per la soluzione non giurisdizionale delle controversie ART – delibera n.236/2022”* della Scrivente società Flixbus Italia S.r.l.

Si resta a disposizione per ogni ulteriore occorrenza.

Distinti saluti.

Flixbus Italia S.r.l.