

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

RELAZIONE ILLUSTRATIVA

SOMMARIO

1. PREMESSA.....	3
2. Il quadro normativo	4
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	10
3. Parte I: Disposizioni generali	10
3.1 Definizioni.....	10
3.2 Oggetto e ambito di applicazione.....	13
3.3 Le fasi della procedura.....	14
3.4 Soggetti innanzi ai quali può essere esperito il tentativo obbligatorio di conciliazione.....	15
4. Parte II: La procedura innanzi al Servizio conciliazioni ART	17
4.1 La partecipazione alla procedura tramite piattaforma ART	17
4.2 L'istanza di conciliazione e le relative cause di irricevibilità e inammissibilità	19
4.3 Svolgimento della procedura ed esito	23
4.4 Il Conciliatore: designazione e requisiti	25
5. Parte III: La definizione delle controversie dinanzi all'Autorità	27
5.1 Istanza di definizione della controversia	27
5.2 La procedura	28
5.3 La decisione della controversia	30
6. Parte IV: Disposizioni finali.....	31
6.1 Relazione annuale, norme di coordinamento e finali.....	31

1. PREMESSA

La legge 5 agosto 2022, n. 118 (“*Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021*”) ha attribuito all’Autorità di regolazione dei trasporti (di seguito: Autorità o ART) nuovi e specifici poteri in merito alla definizione non giurisdizionale delle controversie tra utenti o consumatori e operatori economici che gestiscono reti, infrastrutture e servizi di trasporto.

L’articolo 10 della legge n. 118/2022 ha infatti novellato l’articolo 37 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, che ha istituito, nell’ambito delle attività di regolazione dei servizi di pubblica utilità di cui alla legge 14 novembre 1995, n. 481, l’Autorità (di seguito Decreto), apportando un’importante modifica al comma 2, lettera e) e riscrivendo integralmente il comma 3, lettera h).

Con riguardo al comma 2, lettera e), il testo originario stabiliva, tra l’altro, che l’Autorità fosse chiamata “*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*”. L’articolo 10 della legge n. 118/2022 ha attribuito all’Autorità, tramite l’inserimento della specificazione “*e a dirimere le relative controversie*”, in aggiunta all’originaria funzione di regolazione in merito al contenuto minimo dei diritti degli utenti, quella di definizione, non giurisdizionale, delle controversie che possono insorgere tra gli stessi utenti e i gestori dei servizi e delle infrastrutture di trasporto.

In correlazione a tale previsione, il novellato articolo 37, comma 3, lettera h), del Decreto ha riconosciuto all’Autorità, nell’esercizio delle competenze di cui al comma 2, il potere di disciplinare “*con propri provvedimenti, le 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 mediante procedure semplici e non onerose anche in forma telematica. Per le predette controversie, individuate con i provvedimenti dell’Autorità di cui al primo periodo, non è possibile proporre ricorso in sede giurisdizionale fino a che non sia stato esperito un tentativo obbligatorio di conciliazione, da ultimare entro trenta giorni dalla proposizione dell’istanza all’Autorità. A tal fine, i termini per agire in sede giurisdizionale sono sospesi fino alla scadenza del termine per la conclusione del procedimento di conciliazione*”.

La nuova previsione, pertanto, in modo sostanzialmente identico a quanto stabilito dall’articolo 1, comma 11¹, della legge 31 luglio 1997, n. 249, istitutiva dell’Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (di seguito: AGCOM), riconosce all’Autorità il potere di individuare le modalità per la soluzione non giurisdizionale delle controversie che possono sorgere tra utenti e operatori, senza tuttavia specificare principi e criteri direttivi di queste modalità, all’evidenza riconoscendo all’ART un’ampia autonomia nel definire in concreto le modalità applicative della norma.

Si rappresenta, inoltre, che l’articolo 10 della l. 118/2022, nel prevedere che per le controversie “*individuate con i provvedimenti dell’Autorità (...) non è possibile proporre ricorso in sede giurisdizionale fino a che non sia stato esperito un tentativo obbligatorio di conciliazione*”, configurando in tal modo il tentativo di conciliazione quale condizione di procedibilità dell’azione

¹ “*L’Autorità disciplina con propri provvedimenti le modalità per la soluzione non giurisdizionale delle controversie che possono insorgere fra utenti o categorie di utenti ed un soggetto autorizzato o destinatario di licenze oppure tra soggetti autorizzati o destinatari di licenze tra loro. Per le predette controversie, individuate con provvedimenti dell’Autorità, non può proporsi ricorso in sede giurisdizionale fino a che non sia stato esperito un tentativo obbligatorio di conciliazione da ultimare entro trenta giorni dalla proposizione dell’istanza all’Autorità. A tal fine, i termini per agire in sede giurisdizionale sono sospesi fino alla scadenza del termine per la conclusione del procedimento di conciliazione*”.

in sede giurisdizionale, stabilisce, al comma 2, che le nuove disposizioni acquistano efficacia decorsi sei mesi dalla data di entrata in vigore della stessa legge, avvenuta² il 27 agosto 2022, e si applicano ai processi successivamente iniziati.

Conseguentemente, l'Autorità è chiamata a disciplinare, con propri provvedimenti, le modalità di risoluzione delle controversie dalla stessa individuate, mettendo a disposizione di utenti e consumatori strumenti che consentano, decorsi sei mesi dal 27 agosto 2022, la tutela del diritto all'accesso alla giustizia, garantendo agli stessi di esperire il tentativo obbligatorio di conciliazione per tali controversie.

2. Il quadro normativo

Prima di analizzare nel dettaglio le scelte adottate nella predisposizione 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”*, oggetto della presente relazione illustrativa, è opportuno richiamare, se pur brevemente, la normativa europea e nazionale di riferimento in materia di *Alternative Dispute Resolution* (ADR), nell'ambito delle quali si ritiene rientrino anche le procedure di risoluzione non giurisdizionale delle controversie disciplinate dall'Autorità.

A livello europeo, il tema dell'ADR è stato in un primo tempo affrontato con il ricorso a strumenti c.d. di *soft law*, volti a mettere a disposizione degli Stati membri un sistema di principi generali idonei ad assicurare la tendenziale omogeneità e il buon funzionamento delle procedure di ADR³.

Successivamente, è stata emanata la direttiva 2013/11/UE⁴ (di seguito: Direttiva ADR) con la quale si è voluto fornire un quadro giuridico di riferimento applicabile a tutti i modelli procedurali, indipendentemente dalla loro natura, finalizzati alla risoluzione stragiudiziale delle liti che vedono coinvolto un consumatore. Tra l'altro, l'esigenza di approntare un elevato livello di protezione dei consumatori, anche per il tramite della disciplina delle procedure ADR, è testimoniato dalla contestuale adozione del regolamento (UE) 524/2013⁵ (cd. Regolamento ODR).

Come confermato dal considerando 12 della Direttiva ADR, i due provvedimenti da ultimo citati *“costituiscono due strumenti legislativi interconnessi e complementari”*, tanto da essere denominati *“pacchetto ADR”*. Tale pacchetto legislativo ha introdotto, per la prima volta, un

² La pubblicazione in Gazzetta Ufficiale è avvenuta il 12 agosto 2022.

³ Tra gli atti di *soft law* adottati è opportuno menzionare la Raccomandazione della Commissione europea 98/257/CE della Commissione, del 30 marzo 1998, riguardante i principi applicabili agli organi responsabili per la risoluzione extragiudiziale delle controversie in materia di consumo; tali principi sono stati quasi integralmente trasfusi nella direttiva 2013/11/UE (*infra*). Inoltre, la Raccomandazione 2001/310/CE della Commissione, del 4 aprile 2001, sui principi applicabili agli organi extragiudiziali che partecipano alla risoluzione consensuale delle controversie in materia di consumo, dedicata alle forme di risoluzione di natura negoziale, non contemplate nella precedente Raccomandazione, nelle quali un organo terzo si adopera per risolvere una controversia facendo incontrare le Parti per convincerle a trovare una soluzione di comune accordo.

⁴ Direttiva n. 2013/11/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 maggio 2013, *“sulla risoluzione alternativa delle controversie dei consumatori, che modifica il regolamento (CE) n. 2006/2004 e la direttiva 2009/22/CE (Direttiva sull'ADR per i consumatori)”*.

⁵ Regolamento (CE) n. 524/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 maggio 2013, *“relativo alla risoluzione delle controversie online dei consumatori e che modifica il regolamento (CE) n. 2006/2004 e la direttiva 2009/22/CE (regolamento sull'ODR per i consumatori)”*.

sistema coordinato e omogeneo di regole, prevedendo, tra l’altro, la creazione di una piattaforma *web online* per tutti gli Stati membri e l’adozione di procedure per la risoluzione alternativa delle controversie.

La Direttiva ADR lascia ampi margini di operatività ai legislatori nazionali, sia con riguardo ai diversi modelli ADR da disciplinare negli ordinamenti interni, sia con riguardo alla possibilità di introdurre norme che prevedono misure ulteriori rispetto a quanto previsto dalla stessa Direttiva ADR. L’articolo 2, comma 3, espressamente stabilisce che gli Stati membri possono introdurre misure ulteriori al fine di assicurare un livello superiore di tutela dei consumatori.

L’elevato livello di qualità delle procedure ADR è considerato dal legislatore europeo come un passaggio fondamentale affinché le procedure stesse diventino strumenti realmente alternativi rispetto a quelli di natura giurisdizionale. È convinzione del legislatore europeo, infatti, che non sia sufficiente ricorrere a organismi che gestiscono procedure stragiudiziali ma è necessario che queste procedure siano gestite nel rispetto dei principi di economicità, imparzialità e trasparenza.

Dal punto di vista delle diverse tipologie di procedure, il legislatore europeo mantiene una posizione di neutralità, avendo optato per un regime aperto nel quale possono trovare spazio sia strumenti facilitativi sia strumenti valutativi (aggiudicativi o non aggiudicativi), a seconda delle modalità operative che vengono nel concreto applicate. Nelle procedure ADR c.d. “facilitative” il terzo incaricato agevola le parti nella ricerca di una soluzione condivisa, mentre in quelle c.d. “valutative”, il soggetto terzo elabora e sottopone alle parti una possibile soluzione della controversia. Nell’ambito delle forme di ADR c.d. “aggiudicative”, invece, le parti rimettono la decisione ad un altro soggetto. Caratteristica comune a tutte queste tipologie di procedura ADR è la presenza di un organo terzo a garanzia del principio di imparzialità.

In Italia, la Direttiva ADR è stata attuata con il decreto legislativo 6 agosto 2015, n. 130⁶, con il quale è stato inserito nel decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206⁷ (di seguito: Codice del consumo) il Titolo II-*bis*, rubricato *“Risoluzione extragiudiziale delle controversie”*, che disciplina le procedure volontarie di composizione extragiudiziale per la risoluzione, anche via telematica, delle controversie nazionali e transfrontaliere relative ad obbligazioni contrattuali derivanti da un contratto di vendita o di servizi, che coinvolgono consumatori e professionisti residenti e stabiliti nell’Unione europea, gestite da organismi ADR.

A garanzia dell’uniformità delle procedure e della competenza degli organismi ADR nazionali allo standard europeo definito dalla Direttiva ADR, il Codice del consumo definisce *“organismo ADR”*, *“qualsiasi organismo, a prescindere dalla sua denominazione, istituito su base permanente che offre la risoluzione di una controversia attraverso una procedura ADR ed è iscritto nell’elenco di cui all’art. 141-decies”* (cfr. articolo 141, lett. h). Il Codice fornisce, inoltre, la definizione di *“procedura ADR”*, intesa come una procedura di risoluzione extragiudiziale delle controversie conforme ai requisiti di cui al Titolo II-*bis* ed eseguita da un organismo ADR (cfr. articolo 141, lett. g).

Nel novero delle procedure ADR rientrano anche le cd. negoziazioni paritetiche (cfr. l’articolo 141-ter, comma 1), ovverosia quelle in cui parte delle persone fisiche incaricate della risoluzione delle controversie sono assunte o retribuite esclusivamente dal professionista, a condizione che l’organismo collegiale di cui fanno parte sia composto da un eguale numero di rappresentanti

⁶ Recante *“Attuazione della direttiva 2013/11/UE sulla risoluzione alternativa delle controversie dei consumatori, che modifica il regolamento (CE) n. 2006/2004 e la direttiva 2009/22/CE (direttiva sull’ADR per i consumatori)”*.

⁷ Recante *“Codice del consumo, a norma dell’articolo 7 della legge 29 luglio 2003, n. 229”*.

delle associazioni dei consumatori e di rappresentanti del professionista e siano rispettati gli ulteriori specifici requisiti di indipendenza e trasparenza prescritti alle lettere a) -e) del medesimo comma.

Come si evince dalla definizione di organismo ADR richiamata, l’iscrizione dell’organismo in uno degli elenchi⁸ istituito presso ciascuna “autorità competente”⁹ costituisce requisito essenziale per il riconoscimento di “organismo ADR”.

Inoltre, l’organismo deve essere istituito “su base permanente”, ossia possedere il requisito della stabilità, intesa sia in termini di soggettività giuridica – avendo quale scopo sociale o associativo la gestione di procedure ADR di consumo anche in via non esclusiva – che di autonomia regolamentare, gestionale e patrimoniale. In tal senso vengono stabiliti i requisiti minimi di organizzazione e di funzionamento che lo stesso deve possedere¹⁰, volti a garantire, come si vedrà meglio *infra*, procedure quanto più uniformi, indipendenti, accessibili, trasparenti, efficaci, eque e a costi ridotti a vantaggio del consumatore.

⁸ In particolare, l’articolo 141-decies, comma 1, del Codice del consumo prevede che ciascuna autorità competente istituisca, con un proprio provvedimento, l’elenco degli organismi ADR, definisca il procedimento per l’iscrizione, verifichi il rispetto, da parte dei predetti organismi, dei requisiti di stabilità, efficienza, imparzialità, nonché del principio di tendenziale non onerosità del servizio per il consumatore.

⁹ L’articolo 141-octies, comma 1, alle lettere a), b), b-bis), c), d), e) e g), del Codice del consumo individua come autorità competenti per lo svolgimento delle funzioni previste agli articoli 141-nones e 141-decies: il Ministero della Giustizia e al Ministero dello sviluppo economico (ora Ministero delle Imprese e del Made in Italy) con riguardo al registro degli organismi di mediazione, la Commissione nazionale per la società e la borsa (CONSOB), l’Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni (IVASS), l’Autorità per l’energia elettrica, il gas e il sistema idrico (AEEGSI, ora ARERA), l’Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (AGCOM), la Banca d’Italia e il Ministero dello sviluppo economico (ora *vedi supra*), con riguardo alle negoziazioni paritetiche e agli organismi di conciliazione costituiti dalle Camere di commercio, istituiti ai sensi dell’articolo 2, comma 2, lettera g) e comma 4, della legge 29 dicembre 1993 n. 580; alla lettera f) elenca come autorità competenti anche le “altre autorità amministrative indipendenti, di regolazione di specifici settori, ove disciplinino specifiche procedure ADR secondo le proprie competenze”.

Con riguardo all’IVASS, il decreto legislativo 7 settembre 2005, n. 209 “Codice delle assicurazioni private”, all’articolo 187.1. (“Sistemi di risoluzione stragiudiziale delle controversie”), inserito dall’articolo 1, comma 18, lett. b) del decreto legislativo 30 dicembre 2020, n. 187, ha previsto che: “*Con decreto del Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro della giustizia, su proposta dell’IVASS, sono determinati, nel rispetto dei principi, delle procedure e dei requisiti di cui alla parte V, titolo 2-bis, del decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206, i criteri di svolgimento delle procedure di risoluzione delle controversie di cui al comma 1, i criteri di composizione dell’organo decidente, in modo che risulti assicurata l’imparzialità dello stesso e la rappresentatività dei soggetti interessati, nonché la natura delle controversie, relative alle prestazioni e ai servizi assicurativi derivanti da un contratto di assicurazione, trattate dai sistemi di cui al presente articolo. Le procedure devono in ogni caso assicurare la rapidità, l’economicità e l’effettività della tutela*”.

¹⁰ In particolare, sul piano procedurale, l’organismo ADR è tenuto, ai sensi dell’articolo 141-bis, comma 1, a: “a) mantenere un sito web aggiornato che fornisca alle parti un facile accesso alle informazioni concernenti il funzionamento della procedura ADR e che consenta ai consumatori di presentare la domanda e la documentazione di supporto necessaria in via telematica; b) mettere a disposizione delle parti, su richiesta delle stesse, le informazioni di cui alla lettera a), su un supporto durevole [...]; c) consentire al consumatore la possibilità, ove applicabile, di presentare la domanda anche in modalità diverse da quella telematica; d) consentire lo scambio di informazioni tra le parti per via elettronica o, se applicabile, attraverso i servizi postali; e) accettare sia le controversie nazionali sia quelle transfrontaliere, comprese le controversie oggetto del regolamento (UE) n. 524/2013, anche attraverso il ricorso a reti di organismi ADR; f) adottare i provvedimenti necessari a garantire che il trattamento dei dati personali avvenga nel rispetto delle regole di cui al decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, e successive modificazioni”. Con riguardo alle informazioni che l’organismo ADR è tenuto a pubblicare sul proprio sito web per finalità di trasparenza, efficacia, equità e libertà, esse sono elencate all’articolo 141-quater, comma 1, lettere a) – q).

Per quanto riguarda le procedure di risoluzione stragiudiziale delle controversie nei settori ove operano Autorità indipendenti di regolazione, occorre, anzitutto, richiamare la legge 14 novembre 1995, n. 481, recante “*Norme per la concorrenza e la regolazione dei servizi di pubblica utilità. Istituzione delle Autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità*”¹¹, la quale, all’articolo 2, comma 24, lettera b), stabilisce che sono definiti dalle Autorità «*i criteri, le condizioni, i termini e le modalità per l’esperimento di procedure di conciliazione o di arbitrato in contraddittorio presso le Autorità nei casi di controversie insorte tra utenti e soggetti esercenti il servizio, prevedendo altresì i casi in cui tali procedure di conciliazione o di arbitrato possano essere rimesse in prima istanza alle commissioni arbitrali e conciliative istituite presso le camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura. Fino alla scadenza del termine fissato per la presentazione delle istanze di conciliazione o di deferimento agli arbitri, sono sospesi i termini per il ricorso in sede giurisdizionale che, se proposto, è improcedibile. Il verbale di conciliazione o la decisione arbitrale costituiscono titolo esecutivo.*

Sulla scorta di tale disposizione l’Autorità di regolazione per energia reti e ambiente (ARERA) ha adottato, con deliberazione 209/2016/E/com il “*Testo integrato in materia di procedure di risoluzione extragiudiziale delle controversie tra clienti o utenti finali e operatori o gestori nei settori regolati dall’Autorità di regolazione per energia reti e ambiente –Testo integrato conciliazione (TICO)*”¹² (di seguito: Testo integrato ARERA).

Nell’ambito del settore dei servizi di pubblica utilità va ricordato il già menzionato articolo 1, comma 11, della l. 249/1997, istituiva dell’Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (AGCOM), che ha previsto che la medesima AGCOM provveda a disciplinare con propri provvedimenti le modalità per la soluzione non giurisdizionale delle controversie che possono insorgere tra utenti e operatori¹³. Successivamente il Codice delle comunicazioni elettroniche¹⁴ ha confermato (cfr. articolo 25) la competenza dell’AGCOM in materia di risoluzione extragiudiziale delle controversie.

In tale contesto AGCOM ha adottato, con delibera n. 203/18/CONS il regolamento sulle procedure di risoluzione delle controversie tra utenti e operatori di comunicazioni elettroniche, da ultimo modificato con la delibera n. 358/22/CONS¹⁵ (di seguito: Regolamento AGCOM).

Va inoltre segnalata la delibera n. 19602, del 4 maggio 2016, della Commissione Nazionale per le società e la borsa (CONSOB)¹⁶, con la quale è stato istituito l’Arbitro per le controversie finanziarie

¹¹ L’articolo 37, comma 1, del Decreto dispone che: “*Nell’ambito delle attività di regolazione dei servizi di pubblica utilità di cui alla legge 14 novembre 1995, n. 481, è istituita l’Autorità di regolazione dei trasporti*”.

¹²Come integrata e modificata dalla deliberazione 383/2016/E/com, dalla deliberazione 355/2018/R/com e dalla deliberazione 301/2021/E/com, in relazione all’evoluzione normativa e all’esperienza applicativa (disponibile alla pagina <https://www.arera.it/it/docs/16/209-16.htm>).

¹³ Tale previsione è stata attuata dall’AGCOM con la delibera n. 53 del 28 aprile 1999, con cui tale Autorità ha delegato la materia delle conciliazioni ai Comitati regionali per le comunicazioni presso le singole Regioni (i c.d. Co.re.com).

¹⁴ Decreto legislativo 1° agosto 2003, n. 259 recante “*Codice delle comunicazioni elettroniche*” [Testo post riforma 2021]: l’articolo 1, comma 1, del decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 207 ha sostituito gli articoli da 1 a 98 con una nuova disciplina.

¹⁵ Il testo attualmente vigente è disponibile alla pagina <https://www.agcom.it/documents/10179/28450030/Allegato+26-10-2022+1666783468038/413c3152-1571-4c4b-acdd-80d41f92c274?version=1.0>.

¹⁶ da ultimo modificata con delibera n. 21867 del 26 maggio 2021, disponibile alla pagina www.acf.consob.it/documents/20184/0/Regolamento+ACF+-+Delibera+n.+19602/f4f86799-a51c-4ce5-b773-1dfd8d347e55.

(ACF) ed è stato adottato il regolamento con il quale sono stabiliti i criteri di svolgimento delle procedure di risoluzione extragiudiziale delle controversie presso l'ACF, in attuazione dell'articolo 2, commi 5-bis e 5-ter, del decreto legislativo 8 ottobre 2007, n. 179 (di seguito: Regolamento ACF).

In Banca d'Italia è stato istituito nel 2009 l'Arbitro Bancario Finanziario (di seguito ABF), in attuazione dell'articolo 128-bis del decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385 (Testo Unico Bancario – T.U.B.), con il quale è stato previsto che anche nel settore bancario e finanziario operino sistemi stragiudiziali di risoluzione delle controversie alternativi alla giustizia ordinaria¹⁷.

Infine, per quanto concerne il settore dei trasporti, deve essere rimarcato che esso si caratterizza per la presenza, relativamente alle principali quattro modalità di trasporto, di una disciplina dei diritti dei passeggeri sancita a livello europeo, tramite regolamenti. Nello specifico:

<i>Modalità di trasporto</i>	Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio
<i>Aereo</i>	Regolamento (CE) n. 261/2004, dell'11 febbraio 2004, che istituisce regole comuni in materia di compensazione e assistenza ai passeggeri in caso di negato imbarco, di cancellazione del volo o di ritardo prolungato
	Regolamento (CE) n. 1107/2006, del 5 luglio 2006, relativo ai diritti delle persone con disabilità e delle persone a mobilità ridotta nel trasporto aereo
<i>Ferroviario</i>	Regolamento (CE) n. 1371/2007, del 23 ottobre 2007, relativo ai diritti e agli obblighi dei passeggeri nel trasporto ferroviario. Si evidenzia che il regolamento (CE) n. 1371/2007 è abrogato a decorrere dal 7 giugno 2023; a partire dalla predetta data troverà applicazione il regolamento (UE) 2021/782, del 29 aprile 2021, relativo ai diritti e agli obblighi dei passeggeri nel trasporto ferroviario.
<i>Via mare e per vie navigabili interne</i>	Regolamento (UE) n. 1177/2010, del 24 novembre 2010, che modifica il regolamento (CE) n. 2006/2004, relativo ai diritti dei passeggeri che viaggiano via mare e per vie navigabili interne.
<i>Autobus</i>	Regolamento (UE) n. 181/2011, del 16 febbraio 2011, che modifica il Regolamento (CE) n. 2006/2004, relativo ai diritti dei passeggeri nel trasporto effettuato con autobus.

L'Autorità è stata designata quale Organismo nazionale responsabile dell'applicazione del regolamento (CE) n. 1371/2007 dal decreto legislativo 17 aprile 2014, n. 70, del regolamento (UE) n. 181/2011 dal decreto legislativo 4 novembre 2014, n. 169 e del regolamento (UE) n. 1177/2010 dal decreto legislativo 29 luglio 2015, n. 129¹⁸.

¹⁷ Il Comitato Interministeriale per il Credito e il Risparmio (CICR), con Delibera del 29 luglio 2008 e s.m.i., ha stabilito i criteri per lo svolgimento delle procedure di risoluzione delle controversie e ha affidato alla Banca d'Italia il compito di curarne l'organizzazione e il funzionamento. In applicazione della citata Delibera del CICR, la Banca d'Italia ha adottato le disposizioni che regolano il funzionamento del sistema stragiudiziale ABF. In particolare la disciplina di dettaglio sul funzionamento del sistema ABF e sulla procedura di ricorso è contenuta nelle disposizioni della Banca d'Italia del 18 giugno 2009 e s.m.i. (aggiornate nell'agosto 2020 https://www.bancaditalia.it/compti/vigilanza/normativa/archivio-norme/disposizioni/disposizioni/Disposizioni_ABF.pdf).

¹⁸ Tali decreti legislativi attribuiscono all'Autorità il compito di: (i) vigilare sulla corretta applicazione dei regolamenti europei ed effettuare monitoraggi e indagini conoscitive sui servizi di trasporto; (ii) istruire e

Per quanto riguarda i diritti dei passeggeri del settore aereo, invece, l'organismo nazionale competente, ai sensi del decreto legislativo del 27 gennaio 2006, n. 69 e del decreto legislativo 24 febbraio 2009, n. 24, è l'Ente Nazionale per l'Aviazione Civile (ENAC)

Alla luce delle premesse, e tenuto conto del contesto normativo appena descritto, si illustra, nella presente relazione, lo 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: Disciplina), predisposto in considerazione degli esiti dell'attività di analisi svolta dagli Uffici¹⁹, che contestualmente si espone con maggior dettaglio.

Detta Disciplina, come del resto avvenuto per altri contesti in cui operano Autorità indipendenti di regolazione, viene definita nelle sue linee fondamentali *"in prima attuazione"* in considerazione della necessità di adeguamento, nei tempi prescritti, alle previsioni normative, ma potrà essere oggetto di successive modifiche dettate dall'esperienza applicativa²⁰ o dall'evoluzione degli elementi di contesto.

valutare i reclami dei passeggeri, ai fini dell'accertamento delle infrazioni degli obblighi previsti dai citati regolamenti e (iii) accertare le violazioni delle disposizioni dei regolamenti ed irrogare le sanzioni dagli stessi decreti previste.

¹⁹ Anche nell'ambito del Protocollo di collaborazione siglato con AGCOM, di cui si dirà meglio *infra*.

²⁰ A titolo di mero esempio non è possibile, ad oggi, stimare il numero di istanze di conciliazione che potrebbero pervenire all'Autorità, neppure sulla base di quelle pervenute relative al rispetto dei diritti dei passeggeri, in quanto sono disponibili dati esclusivamente con riguardo ai settori ferroviario, autobus e marittimo.

DISCIPLINA, IN PRIMA ATTUAZIONE, DELLE MODALITÀ PER LA SOLUZIONE NON GIURISDIZIONALE DELLE CONTROVERSI 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

3. Parte I: Disposizioni generali

3.1 Definizioni

L'**articolo 1** del documento di consultazione (di seguito anche: Documento) contiene le definizioni rilevanti ai fini della Disciplina, rimandando, per quanto non espressamente indicato, alle definizioni di cui all'articolo 141, comma 1, del Codice del consumo.

In conformità al novellato articolo 37, comma 3, lettera h) del Decreto, la **lettera e)** definisce “operatore economico”, il soggetto che gestisce reti, infrastrutture, servizi di trasporto. Tale definizione, che dal punto di vista sostanziale è assimilabile a quella di “professionista” propria del Codice del consumo²¹, assicura una maggiore aderenza ai settori di competenza dell'Autorità e, insieme alla definizione di utente, di cui alla **lettera f)**, contribuisce alla definizione dell'ambito di applicazione della Disciplina dal punto di vista soggettivo.

La nozione di “utente” è stata adattata alle specificità dei settori regolati dall'ART. Infatti, discostandosi da quanto previsto dall'articolo 3, comma 1, del Codice del consumo, laddove la nozione di utente, sinonimo di consumatore, è riferita alla persona fisica ed orientata dallo scopo sotteso alle attività che lo stesso compie²², sulla base di una interpretazione sistematica dell'articolo 37 del Decreto, nella Disciplina si adotta una nozione di utente ampia, ricoprendendovi la categoria del consumatore (peraltro espressamente citata anche dall'articolo 10 della l. 118/2022).

Si osserva, infatti, che con il Decreto, nell'istituire l'Autorità, il legislatore ha introdotto un *set* di norme a tutela di utenti e consumatori che giustifica l'ampiezza della nozione di utente in questa sede adottata.

In particolare, l'articolo 37, comma 2, lettera a) attribuisce all'ART il potere di garantire condizioni di accesso eque e non discriminatorie alle infrastrutture ferroviarie, portuali, aeroportuali e alle reti autostradali anche al fine di assicurare il contenimento dei costi, tra l'altro, per utenti e consumatori. L'espresso richiamo, da parte della lettera a), alla mobilità dei passeggeri, intesa, quest'ultima, come un vero e proprio diritto alla circolazione delle persone, conforta una lettura estensiva della norma: se, infatti, l'Autorità è tenuta a rimuovere gli ostacoli all'accesso alle infrastrutture trasportistiche anche per garantire l'interesse generale alla mobilità, ne deriva come questo diritto debba essere assicurato indipendentemente dagli scopi sottesi alla circolazione delle persone e delle merci.

²¹ L'articolo 3, comma 1, lettera c), del Codice del consumo definisce il “professionista” come “*la persona fisica o giuridica che agisce nell'esercizio della propria attività imprenditoriale, commerciale, artigianale o professionale, ovvero un suo intermediario*”.

²² Il Codice del consumo, all'articolo 3, comma 1, lett. a), fornisce una definizione unica di consumatore e di utente, intesi come la “*persona fisica che agisce per scopi estranei all'attività imprenditoriale, commerciale, artigianale o professionale eventualmente svolta*”.

Allo stesso tempo l'articolo 37, comma 2, lettera b), stabilisce che l'ART è tenuta a definire i criteri per la fissazione, da parte dei soggetti competenti, delle tariffe, dei canoni, dei pedaggi e che, nell'esercizio di tale potere di regolazione, l'Autorità deve, tra l'altro, assicurare il contenimento dei costi per imprese, utenti e consumatori: anche in questo caso, pertanto, il potere regolatorio attribuito all'ART è funzionale a realizzare un efficientamento delle gestioni delle infrastrutture che facilita anche la mobilità delle persone.

Infine, l'articolo 37, comma 2, lettera e), prescrive che l'Autorità è chiamata a definire 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. In proposito, giova segnalare che l'Autorità, negli atti di regolazione adottati in applicazione della citata disposizione²³, ha introdotto una definizione ampia di utente, comprensiva sia dell'utente potenziale (ovverosia il soggetto che intende fruire del servizio di trasporto), sia dell'utente effettivo, cioè del soggetto che fruisce o ha già fruito del servizio di trasporto, non rilevando lo scopo o la finalità perseguita dal soggetto.

L'inclusione dell'utente potenziale si rende necessaria in quanto alcuni tra i diritti sanciti dalla normativa europea e nazionale afferiscono alla fase precedente alla stipula del contratto di trasporto. Si pensi, a mero titolo di esempio, al diritto all'informazione “*prima del viaggio*”²⁴, prevista nel settore ferroviario, o ad alcuni diritti delle persone con disabilità²⁵.

Per quanto attiene agli operatori, quando gli stessi utilizzano, per lo svolgimento del servizio, un'infrastruttura di trasporto, giova rammentare l'esistenza di normative specifiche, in particolare nel settore ferroviario e in quello aeroportuale che disciplinano funzioni paragiurisdizionali dell'Autorità. Ci si riferisce al potere di decidere le controversie in ambito ferroviario tra vettori ferroviari e gestori di rete o servizi di cui all'articolo 37, commi 9 e ss. del decreto legislativo 15 luglio 2015, n. 112²⁶ e alla risoluzione delle controversie in materia di diritti aeroportuali tra vettori aerei e gestori aeroportuali di cui agli articoli 6 e 11 della direttiva 2009/12/CE²⁷. Pertanto, qualora vi siano normative specifiche in cui rilevi la posizione di utente degli operatori è escluso che gli stessi possano avvalersi degli strumenti di risoluzione non giurisdizionale delle controversie di cui alla Disciplina (v. *infra*, con riguardo all'articolo 2 della Disciplina).

Alla luce di quanto sopra, pertanto, ai fini della Disciplina, l'utente viene identificato come il soggetto, persona fisica o giuridica, diversa dall'operatore economico, che utilizza o intende

²³ Si fa riferimento alla delibera n. 106/2018, del 25 ottobre 2018, “*Misure concernenti il contenuto minimo degli specifici diritti che gli utenti dei servizi di trasporto per ferrovia connotati da oneri di servizio pubblico possono esigere nei confronti dei gestori dei servizi e delle infrastrutture ferroviarie*”, alla delibera n. 83/2019, del 4 luglio 2019, “*Misure concernenti il contenuto minimo degli specifici diritti che gli utenti dei servizi di trasporto via mare e per vie navigabili interne possono esigere nei confronti dei gestori dei servizi e degli operatori dei terminali con riguardo al trattamento dei reclami*” e alla delibera n. 28/2021, del 25 febbraio 2021, “*Misure concernenti il contenuto minimo degli specifici diritti che gli utenti dei servizi di trasporto ferroviario e con autobus possono esigere nei confronti dei gestori dei servizi e delle relative infrastrutture con riguardo al trattamento dei reclami*”.

²⁴ Cfr. articolo 8 (“*Informazioni di viaggio*”), paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 1371/2007.

²⁵ Cfr. articolo 4 (“*Biglietti e condizioni contrattuali non discriminatorie*”) e articolo 7 (“*Diritto al trasporto*”) del reg. (UE) n. 1177/2010 e gli analoghi articoli 4 e 9 del regolamento (UE) n. 181/2011.

²⁶ Recante “*Attuazione della direttiva 2012/34/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 novembre 2012, che istituisce uno spazio ferroviario europeo unico (Rifusione)*”.

²⁷ Direttiva n. 2009/12/CE, del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 marzo 2009, concernente i diritti aeroportuali.

utilizzare servizi di trasporto ovvero il soggetto che utilizza o intende utilizzare un'infrastruttura di trasporto²⁸. Si osserva, in proposito, che l'utilizzo di un servizio di trasporto potrebbe realizzarsi anche in virtù di un contratto stipulato tramite una piattaforma telematica²⁹.

Per quanto riguarda, invece, la definizione di “associazione dei consumatori” (**lettera g**), si fa riferimento, anzitutto, alle associazioni iscritte nell'elenco di cui all'articolo 137 del Codice del consumo ovvero negli elenchi regionali istituiti dai sensi della legislazione di ciascuna Regione. Tali soggetti vengono individuati in quanto è ad essi riconosciuta la possibilità, subordinatamente al loro accreditamento sulla piattaforma ART di cui si dirà meglio *infra*, di avviare e gestire le procedure di risoluzione delle controversie in rappresentanza dei propri associati, facoltà riconosciuta sia in considerazione del ruolo di tutela degli interessi dei consumatori ad essi assegnato, sia al fine di consentire un'ampia possibilità di accesso alle procedure di risoluzione delle controversie³⁰.

Al fine di assicurare la più ampia possibilità di accedere alle procedure di risoluzione delle controversie di cui alla Disciplina, si riconosce anche ai c.d. “enti esponenziali” (**lettera h**), in possesso dei determinati requisiti (fissati all'articolo 5 della Disciplina), la possibilità di accreditarsi presso la piattaforma ART per la gestione delle controversie riguardanti i propri assistiti.

Deve infatti essere rammentato che nel settore dei trasporti esiste un nucleo di diritti specifici riconosciuti alle persone con disabilità, volto ad assicurare il loro diritto alla mobilità, e che le problematiche correlate all'accessibilità dei servizi di trasporto e delle relative infrastrutture sono oggetto di reclami e segnalazioni all'Autorità. Tali istanze, sebbene di numerosità non particolarmente elevata³¹, pongono all'attenzione tematiche particolarmente rilevanti. Appare perciò fondamentale che gli enti esponenziali di tale categoria di utenti possano accreditarsi alla piattaforma ART, al fine di presentare e gestire istanze di conciliazione per conto dei soggetti che rappresentano.

Tra i “soggetti accreditati” (**lettera i**) ad avviare e gestire le procedure di risoluzione delle controversie, oltre alle associazioni dei consumatori e agli enti esponenziali, sono stati inseriti anche gli avvocati iscritti nell'apposito Albo professionale³².

La **lettera l**) dell'articolo 1 definisce la figura del “Conciliatore”, andando a specificarne e valorizzarne la funzione caratteristica³³, ovverosia quella di facilitare le “Parti” nella ricerca di un accordo. I requisiti e la funzione del Conciliatore sono poi declinati all'articolo 11 della Disciplina.

²⁸ Tale specificazione potrebbe riguardare, qualora intervenisse una regolazione del contenuto minimo dei diritti degli utenti nel settore autostradale, gli autotrasportatori.

²⁹ Il tema delle piattaforme telematiche è stato, nello specifico, trattato dall'Autorità nell'ambito delle “*Misure concernenti il contenuto minimo degli specifici diritti che gli utenti dei servizi di trasporto ferroviario e con autobus possono esigere nei confronti dei gestori dei servizi e delle relative infrastrutture con riguardo al trattamento dei reclami*” di cui alla delibera n. 28/2021. La Misura 1 definisce “**gestore di piattaforma digitale**: il soggetto gestore di servizi on-line di informazione e biglietteria relativi a servizi di trasporto ferroviario e/o con autobus resi da più vettori”.

³⁰ Si pensi all'utente che, avendo incontrato difficoltà nella presentazione dell'istanza, richiede assistenza ad un'associazione dei consumatori.

³¹ Per i dati relativi all'andamento delle istanze presentate all'Autorità e ai motivi di doglianza si veda: <https://bdt.autorita-trasporti.it/>.

³² Cfr. articolo 1, lettera t) del Regolamento AGCOM.

³³ Tale caratteristica è enfatizzata anche nel Testo integrato ARERA.

3.2 Oggetto e ambito di applicazione

Come accennato in premessa, la l. 118/2022 ha attribuito all'Autorità un'ampia autonomia nel definire in concreto le modalità applicative della norma; si osserva, infatti, in proposito, che il novellato articolo 37:

- mentre da un lato, al comma 2, lettera e) prevede la funzione di dirimere le controversie correlandola alla definizione del contenuto minimo dei diritti degli utenti,
- dall'altro, al comma 3, lettera h), prevede che le controversie tra operatori economici e utenti o consumatori siano “*individuate con i provvedimenti dell'Autorità di cui al primo periodo*”.

Tali disposizioni devono essere lette alla luce dell'intento del Legislatore, ed in particolare di quanto riportato nella relazione al disegno di legge concorrenza A.S. n. 2469³⁴, il quale, in riferimento alla previsione di cui al citato comma 3, lettera h) enfatizza che “*Al fine di rafforzare la tutela degli utenti e consumatori e, al pari di quanto previsto per altre Autorità amministrative indipendenti, la disposizione in esame, modificando l'articolo 37, comma 3, lettera h), del citato decreto-legge n. 201 del 2011, prevede che l'Autorità possa disciplinare le modalità per la soluzione non giurisdizionale delle controversie tra operatori economici e utenti/consumatori tramite procedure semplici e non onerose, anche in forma telematica*” e che essa è in linea “*con i principali obiettivi del PNRR che prevedono il potenziamento degli strumenti alternativi per la risoluzione delle controversie (cosiddetti “Alternative dispute resolution”) ai fini dell'esercizio “di una giustizia preventiva e consensuale, necessaria per il contenimento di una possibile esplosione del contenzioso presso gli uffici giudiziari (...)*”.

Tenuto conto di quanto precede, pertanto, per quanto riguarda l'ambito di applicazione della Disciplina in esame, **l'articolo 2, comma 1**, individua, in fase di prima attuazione, le controversie alle quali la Disciplina stessa si applica, in quelle aventi ad oggetto la violazione dei diritti degli utenti riconosciuti dalla normativa europea o nazionale, dagli atti di regolazione adottati dall'Autorità ai sensi dell'articolo 37, comma 2, lettera e) del Decreto, o di futura adozione³⁵.

Per quanto riguarda la normativa in tema di diritti degli utenti sancita a livello europeo, sono incluse nell'ambito di applicazione della Disciplina, le controversie relative ai diritti riconosciuti ai

³⁴ <https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01329475.pdf>, con riferimento all'articolo 9.

³⁵ Si tratta, al momento, dei seguenti atti di regolazione adottati con:

- delibera n. 54/2016, del 12 maggio 2016, “*Misure concernenti il contenuto minimo degli specifici diritti che i passeggeri in possesso di “abbonamenti” possono esigere nei confronti dei gestori dei servizi ferroviari ad Alta Velocità*”;
- delibera n. 106/2018, del 9 novembre 2018, “*Misure concernenti il contenuto minimo degli specifici diritti che gli utenti dei servizi di trasporto via ferrovia connotati da oneri di servizio pubblico possono esigere nei confronti dei gestori dei servizi e delle infrastrutture ferroviarie*”;
- delibera n. 83/2019, del 4 luglio 2019, “*Misure concernenti il contenuto minimo degli specifici diritti che gli utenti dei servizi di trasporto via mare e per vie navigabili interne possono esigere nei confronti dei gestori dei servizi e degli operatori dei terminali con riguardo al trattamento dei reclami*”;
- delibera n. 28/2021, del 25 febbraio 2021, “*Misure concernenti il contenuto minimo degli specifici diritti che gli utenti dei servizi di trasporto ferroviario e con autobus possono esigere nei confronti dei gestori dei servizi e delle relative infrastrutture con riguardo al trattamento dei reclami*”.

Si rammenta, altresì, che l'Autorità, con delibera n. 59/2022, del 14 aprile 2022, ha avviato una “*Indagine conoscitiva finalizzata all'avvio di un procedimento volto a definire il contenuto minimo degli specifici diritti che gli utenti possono esigere nei confronti dei concessionari autostradali e dei gestori delle aree di servizio delle reti autostradali*”.

passeggeri aerei dai citati regolamenti (CE) n. 261/2004 e n. 1107/2006³⁶, ferme restando, a legislazione vigente, le funzioni di Organismo nazionale responsabile svolte dall'ENAC ai sensi del d.lgs. 69/2006 e del d.lgs. 24/2009 sopra richiamati.

Il **comma 2** prevede, invece, che la disciplina non si applica alle controversie promosse dalle associazioni dei consumatori, qualora intendano promuovere l'azione inibitoria prevista dall'articolo 37 del Codice del consumo, oppure risarcitoria collettiva, c.d. “*class action*”, di cui agli articoli da 840-bis a 840-sexiesdecies del codice di procedura civile, destinate alla tutela dei diritti individuali omogenei e degli interessi collettivi dei consumatori³⁷. Tali esclusioni sono previste anche nel Testo integrato ARERA e nel regolamento AGCOM. Si specifica, altresì che la Disciplina non trova applicazione alle controversie tra operatori economici e utenti per le quali sono esperibili procedure di soluzione non giurisdizionale previste da altre specifiche discipline (di cui si è fatto cenno nella presente relazione con riguardo alla nozione di “*utente*”).

3.3 Le fasi della procedura

L'**articolo 3, comma 1**, della Disciplina descrive le fasi della procedura, la quale si articola in:

- a) un tentativo obbligatorio di conciliazione;
- b) una fase eventuale di definizione della controversia dinanzi all'Autorità.

La normativa primaria citata in premessa ha delineato un sistema di ADR a gestione pubblica caratterizzato, come detto, dall'obbligatorietà del tentativo di conciliazione, il quale, come previsto dal novellato articolo 37, comma 3, lettera h) del Decreto, rappresenta una condizione di procedibilità dell'azione giurisdizionale (**comma 2**).

La procedura può, in una seconda fase, evolvere in una procedura di risoluzione non giurisdizionale “aggiudicativa”, in quanto, in caso di fallimento del tentativo obbligatorio di conciliazione, l'articolo 3, comma 1, delinea, come di seguito meglio chiarito, la facoltà per l'utente, o per le Parti congiuntamente, di rivolgersi all'Autorità per la definizione nel merito della controversia. In tal modo viene altresì assicurata la funzione, attribuita dall'articolo 37, comma 2, lettera e), di “*dirimere*” le controversie concernenti il contenuto minimo dei diritti degli utenti.

Quanto ai rapporti tra domanda giurisdizionale e mancato esperimento del tentativo di conciliazione si ricorda che, secondo l'orientamento consolidatosi nella giurisprudenza, in questo caso si ha l'improcedibilità dell'azione. Il giudice è pertanto tenuto a sospendere il giudizio e a fissare un termine per consentire l'espletamento della conciliazione, disponendo il rinvio

³⁶ Circa le criticità connesse alla diffusione di procedure ADR nel settore aereo, si veda il provvedimento dell'Autorità Garante della concorrenza e del mercato n. 30198 del 14 giugno 2022 (<https://www.agcm.it/detttaglio?db=C12560D000291394&uid=92CAAD15521C8D73C125886E004347C7&view=&title=-RYANAIR-ADR-CODACONS&fs=>)

³⁷ In particolare, la legge 12 aprile 2019, n. 31 (in vigore dal 18 maggio del 2021) ha spostato la relativa regolamentazione dal Codice del Consumo al Codice di procedura civile (articoli 840-bis e seguenti) e ha ridefinito le categorie dei soggetti che possono ricorrere al predetto istituto giuridico. Dal punto di vista della legittimazione “attiva”, le azioni di classe possono essere promosse anche dai singoli individui appartenenti alla “classe” dei titolari dei diritti o interessi che si ritengono lesi, oltre che dalle organizzazioni o associazioni senza scopo di lucro, che si occupano della tutela dei predetti diritti ed interessi, e risultino iscritte nell'apposito elenco tenuto dal Ministero della Giustizia. Dal punto di vista “passivo”, invece, le azioni di classe possono essere promosse nei confronti di imprese, enti gestori di servizi pubblici o di pubblica utilità, relativamente ad atti e comportamenti posti in essere nello svolgimento delle rispettive attività.

dell’udienza a una data successiva per l’eventuale prosecuzione del giudizio dinanzi a sé in caso di esito negativo o di inutile decorso del termine concesso³⁸.

Come previsto anche dal Testo integrato ARERA (articolo 3.5), non è preclusa la possibilità per le Parti di richiedere al giudice provvedimenti urgenti e cautelari, ad esempio ai sensi dell’art. 700 c.p.c.³⁹.

In relazione al termine di trenta giorni, che si ritiene ordinatorio, indicato dalla norma primaria per “*ultimare il tentativo di conciliazione*”, ed al fine di preservare il diritto di agire in giudizio, il **comma 3** precisa che la condizione di procedibilità si considera comunque avverata trascorsi 30 giorni dalla proposizione dell’istanza⁴⁰.

Gli effetti della procedura ADR sui termini di prescrizione e decadenza sono definiti all’articolo 141-quinquies del Codice del consumo⁴¹.

Il **comma 4** riprende la previsione, già contenuta nel novellato articolo 37, comma 3, lettera h), del Decreto, relativa alla sospensione dei termini per agire in sede giurisdizionale sino alla scadenza del termine per la conclusione della procedura.

3.4 Soggetti innanzi ai quali può essere esperito il tentativo obbligatorio di conciliazione

L’**articolo 4** prevede che il tentativo obbligatorio di conciliazione può essere esperito innanzi all’Autorità, tramite un’apposita articolazione della propria struttura organizzativa, denominata nel Documento “Servizio conciliazioni ART”, che si avvale di un’apposita piattaforma informatica.

Ciò assicura che le procedure abbiano le caratteristiche indicate dalla norma primaria, ovverosia che siano “*semplici e non onerose anche in forma telematica*”.

³⁸Con riferimento alle controversie tra utenti ed operatori economici in materia di telecomunicazioni, di competenza dell’AGCOM, la qualificazione del tentativo di conciliazione come condizione di proponibilità dell’azione in giudizio è stata respinta da Cass. Sezioni Unite n. 8241/2020, in cui si rileva, sulla scorta dei precedenti (Cass. n. 26913/2018, Cass. n. 24711/2015 e Cass. n. 14103/2011) che “*la Corte (...) si è espressa univocamente, quando ha preso posizione sul punto, qualificando il preventivo esperimento del tentativo obbligatorio di conciliazione in materia di comunicazioni quale condizione di procedibilità della domanda, affermazione alla quale si intende in questa sede dar seguito*”. Nel medesimo senso, si veda anche Cass. n. 15502/2022. Già nell’ordinanza Corte Cost. n. 125/2006 si prospettava la configurabilità del tentativo di conciliazione in esame in termini di condizione di procedibilità.

³⁹ In riferimento alla procedura conciliativa obbligatoria presso l’AGCOM, la sentenza della Corte costituzionale, 30 novembre 2007, n. 403 ha escluso, enunciando un principio generale, l’obbligo del previo tentativo di conciliazione anche per i procedimenti cautelari. La previsione della norma di cui all’articolo 1, comma 11, della l. 249/1997, secondo il Giudice delle leggi, è finalizzata ad assicurare l’interesse generale al soddisfacimento più immediato delle situazioni sostanziali, attraverso la composizione preventiva della lite, ma “[d]etto interesse (...) svanisce in riferimento all’azione cautelare, proprio in considerazione delle particolari esigenze che si vogliono tutelare con i procedimenti cautelari, esigenze che richiedono una risposta immediata”.

⁴⁰ Così anche AGCOM, all’articolo 3, comma 4 del Regolamento AGCOM. Diversamente, l’articolo 4.2. del Testo integrato ARERA prevede il termine di 90 giorni per la conclusione della procedura conciliativa dinanzi il Servizio Conciliazione.

⁴¹ Che prescrive:”*1. Dalla data di ricevimento (...) la relativa domanda produce sulla prescrizione gli effetti della domanda giudiziale. Dalla stessa data, la domanda impedisce altresì la decadenza per una sola volta. 2. Se la procedura ADR fallisce, i relativi termini di prescrizione e decadenza iniziano a decorrere nuovamente dalla data della comunicazione alle parti della mancata definizione della controversia (...)*”.

Considerate le pregresse esperienze di altre Autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità, si può affermare che la disponibilità di una piattaforma informatica, dedicata alla presentazione e allo svolgimento delle procedure, risponde ai criteri di efficacia ed efficienza della pubblica amministrazione.

Ciò premesso, al fine di favorire un'ampia accessibilità e fruibilità delle procedure di risoluzione non giurisdizionale delle controversie, l'articolo 4 prevede⁴² che il tentativo obbligatorio di conciliazione possa essere svolto, oltre che dinanzi all'Autorità, anche dinanzi:

- a) alle Camere di conciliazione istituite presso le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura (di seguito: CCIAA), previa stipula di un protocollo di intesa tra l'Autorità e Unioncamere⁴³. Si osserva, in proposito, che la legge 29 dicembre 1993, n. 580 citata prevede, all'articolo 2, comma 2, lettera g), tra le attività delle Camere quella di risoluzione alternativa delle controversie oggetto di apposite convenzioni con soggetti pubblici⁴⁴. Inoltre, l'articolo 2, comma 24, lettera b) della legge n. 481/1995 richiamato, dispone che l'Autorità definisce criteri, condizioni, termini e modalità per l'esperimento di procedure di conciliazione o di arbitrato in contraddittorio presso l'Autorità nei casi di controversie insorte tra consumatori e utenti e soggetti esercenti il servizio, prevedendo altresì i casi in cui tali procedure di conciliazione o arbitrato possano essere rimesse in prima istanza alle commissioni arbitrali e conciliative istituite presso le CCIAA.
L'eventuale stipula di un protocollo di intesa (o convenzione) dovrebbe essere volto ad individuare i principi e le metodologie applicabili alle procedure di conciliazione svolte dalle CCIAA nelle materie di competenza dell'Autorità, al fine di garantire l'uniformità di trattamento sul territorio nazionale delle procedure svolte presso Unioncamere, le quali risulterebbero complementari rispetto agli altri strumenti;
- b) agli organismi ADR, compresi gli organismi di negoziazione paritetica, iscritti nell'elenco che l'Autorità intende istituire ai sensi dell'articolo 141-decies del Codice del consumo. Si ritiene, infatti, che ART rientri tra le *"altre autorità amministrative indipendenti, di regolazione di specifiche settori, ove disciplinino specifiche procedure ADR secondo le proprie competenze"* (cfr. articolo 141-octies, comma 1, lettera f), del Codice del consumo), designate ad istituire e alla tenuta dell'elenco degli organismi ADR nei settori di competenza, di cui all'articolo 141-decies del medesimo Codice. Nelle more dell'istituzione dell'elenco da parte dell'Autorità, gli organismi ADR

⁴² Analoghe previsioni sono contenute all'articolo 3.2. e 3.3 del Testo integrato ARERA e all'articolo 3, comma 2 del Regolamento AGCOM.

⁴³ Unioncamere - l'Unione italiana delle Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura è ente con personalità giuridica di diritto pubblico, cura e rappresenta gli interessi generali delle camere di commercio e degli altri organismi del sistema camerale italiano. La legge 29 dicembre 1993, n. 580 *"Riordinamento delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura"*, all'articolo 7, comma 3, stabilisce altresì che: *"Al fine del coordinamento delle iniziative, l'Unioncamere stipula con le amministrazioni centrali dello Stato, anche autonome, o con enti pubblici nazionali o con le Regioni, accordi di programma, intese, convenzioni, in rappresentanza dei soggetti del sistema camerale, che sono chiamati ad attuarli"*.

⁴⁴ Conseguentemente l'Autorità, per applicare l'articolo 4, comma 1, lettera b) dello schema della Disciplina in esame, dovrà stipulare un'apposita convenzione con l'Unioncamere.

operanti nel settore trasporti sono quelli di cui all'elenco attualmente tenuto dal Ministero delle Imprese e del Made in Italy⁴⁵.

4. Parte II: La procedura innanzi al Servizio conciliazioni ART

4.1 La partecipazione alla procedura tramite piattaforma ART

Ai sensi dell'**articolo 5, comma 1**, la procedura per l'esperimento del tentativo obbligatorio di conciliazione innanzi al Servizio conciliazioni ART viene gestita *online* mediante la piattaforma telematica ART⁴⁶. Apposite specifiche tecniche, messe a disposizione nel sito web dell'Autorità, forniranno le indicazioni di dettaglio per l'utilizzo della predetta piattaforma, in conformità alla Disciplina.

Ai sensi del **comma 2**, per partecipare alla procedura è necessario accedere alla piattaforma, come previsto dal Codice dell'amministrazione digitale, tramite Sistema Pubblico di Identità Digitale (SPID) e Carta di identità elettronica (CIE)⁴⁷. Dal momento che l'utente coinvolto nelle controversie oggetto della Disciplina può avere residenza in un Paese diverso dall'Italia⁴⁸, al fine di garantire la più ampia possibilità di accedere alla procedura, è prevista la possibilità di accedere alla piattaforma previa registrazione.

Si prevede, inoltre, che l'utente possa presentare l'istanza di conciliazione e partecipare alla procedura autonomamente oppure tramite un proprio delegato, il quale a sua volta accede alla piattaforma mediante SPID, CIE o, se residente fuori dall'Italia, tramite registrazione. In questo caso, sarà necessario che il delegato (o, come si vedrà, il soggetto accreditato) sia in possesso di un mandato con poteri di rappresentanza anche al fine di conciliare e transigere la controversia, da redigersi secondo un modello messo a disposizione dall'Autorità nel proprio sito web istituzionale.

Ciò si ritiene, in prima attuazione, sufficiente e necessario al fine di consentire anche all'utente con difficoltà di accesso ai mezzi informatici di poter presentare l'istanza di conciliazione, la quale,

⁴⁵ Disponibile alla pagina <https://www.mise.gov.it/index.php/it/mercato-e-consumatori/tutela-del-consumatore/controversie-di-consumo/adr-risoluzione-alternativa-controversie>. Ad oggi, per il settore dei trasporti, risultano iscritti solo due organismi di conciliazione paritetica: si tratta dell'Organismo di conciliazione paritetica Trenitalia S.p.A. - Associazioni di consumatori e dell'Organismo di negoziazione paritetica Trenord – Associazioni di consumatori.

⁴⁶ Si evidenzia che, nell'ambito del Protocollo d'intesa sottoscritto tra l'Autorità e l'AGCOM il 28 novembre 2016, è stato firmato in data 13 gennaio 2022 tra le stesse anche un Protocollo di collaborazione per la definizione, da parte dell'ART, di procedure alternative di risoluzione delle controversie sulla base dell'esperienza maturata dall'AGCOM. In particolare, per quanto qui rileva, il citato Protocollo di collaborazione è volto a individuare soluzioni tecniche adeguate ivi compreso, ove possibile, il riuso di piattaforme esistenti (in AGCOM il tentativo obbligatorio di conciliazione svolto innanzi ai CO.RE.COM e all'Autorità avviene mediante la piattaforma Conciliaweb, come previsto dal Regolamento AGCOM).

⁴⁷ Di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82. In particolare, l'articolo 64, comma 3-bis del Codice dell'amministrazione digitale obbliga le amministrazioni pubbliche di cui all' articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, ivi comprese le autorità amministrative indipendenti, a utilizzare "esclusivamente le identità digitali SPID e la carta di identità elettronica ai fini dell'identificazione dei cittadini che accedono ai propri servizi in rete" (fatta salva la possibilità di accedere ai servizi in rete anche con la carta nazionale dei servizi).

⁴⁸ Pur rilevandosi che, in ogni caso, i cittadini italiani residenti all'estero possono ottenere le credenziali SPID o CIE, si ritiene preferibile adottare una formulazione semplificata.

si ricorda, rappresenta una condizione di procedibilità dell’azione giurisdizionale⁴⁹. La disposizione è coerente, altresì, con quanto previsto dall’articolo 141-bis, comma 1, lettera c) del Codice del consumo in tema di presentazione della domanda⁵⁰.

In altre parole, in fase di prima applicazione l’attivazione della procedura per via telematica appare più celermemente implementabile, ma l’Autorità potrà monitorare che le possibilità di accesso e partecipazione siano le più ampie, prevedendo, se del caso, azioni di supporto all’utente per agevolarlo nell’utilizzo della procedura, volte ad assicurare il più ampio accesso alla procedura medesima, anche in collaborazione con le Associazioni dei consumatori e con gli enti esponenziali.

Come risulta dalla definizione di cui all’articolo 1, lettera i), al fine di consentire agli utenti una più efficace e professionale tutela, si è stabilito che gli stessi possano delegare “*soggetti accreditati*”, registrati sulla piattaforma ART, al fine di presentare e gestire le procedure di risoluzione delle controversie in nome e per conto dei propri assistiti. I soggetti individuati, che potrebbero verosimilmente presentare istanze per una pluralità utenti, sono:

- associazioni dei consumatori;
- enti esponenziali;
- avvocati iscritti all’Albo.

Con riguardo alle associazioni dei consumatori, il **comma 4** precisa che l’istanza può essere presentata esclusivamente nel caso in cui per la controversia non sia possibile esperire il tentativo di conciliazione tramite organismi di conciliazione paritetica iscritti nell’elenco di cui all’articolo 141-decies del Codice del consumo. La disposizione ha lo scopo di incentivare il ricorso alla conciliazione paritetica, ove l’associazione in questione risulti firmataria del relativo protocollo.

Per quanto riguarda gli enti esponenziali, il **comma 5** ne individua i requisiti di rappresentatività, per garantire l’accesso alla piattaforma ART a soggetti che abbiano, quale finalità principale o almeno prevalente, quella di tutelare particolari categorie di utenti e che abbiano svolto la propria attività per un periodo di tempo che si ritiene congruo fissare in un anno. Si rimanda, in proposito,

⁴⁹ Si segnala, in proposito in tema di mediazione obbligatoria, la sentenza (<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=191706&doclang=IT>) della Corte di Giustizia del 14 giugno 2017 (C-75/16), nella quale si legge (p. 60 e 61): “*60. Peraltra, a termini dell’articolo 8, lettera a), della direttiva 2013/11, la procedura ADR dev’essere accessibile online o offline per entrambe le parti, a prescindere dalla loro ubicazione. 61 Il requisito di una procedura di mediazione come condizione di procedibilità di un ricorso giurisdizionale può quindi rivelarsi compatibile con il principio della tutela giurisdizionale effettiva qualora tale procedura non conduca a una decisione vincolante per le parti, non comporti un ritardo sostanziale per la proposizione di un ricorso giurisdizionale, sospenda la prescrizione o la decadenza dei diritti in questione e non generi costi, ovvero generi costi non ingenti, per le parti, a patto però che la via elettronica non costituisca l’unica modalità di accesso a detta procedura di conciliazione e che sia possibile disporre provvedimenti provvisori nei casi eccezionali in cui l’urgenza della situazione lo impone*”.

⁵⁰ Al riguardo, il Tavolo di coordinamento e di indirizzo istituito, ai sensi dell’articolo 141-octies, comma 3, del Codice del consumo, nei Primi indirizzi adottati il 22 dicembre 2015, con riferimento all’articolo 141-bis, comma 1, lett. c), secondo cui: “*è fatto obbligo agli organismi ADR (...) di consentire al consumatore la possibilità, ove applicabile, di presentare la domanda anche in modalità diverse da quella telematica*” e l’articolo 141-quater, comma 3, lettera a), secondo cui: “*Le procedura ADR devono rispettare le seguenti prescrizioni: a) essere disponibili e facilmente accessibili online e offline per entrambe le parti, a prescindere dalla loro ubicazione*”, ha ritenuto di interpretare tali norme nel senso che l’organismo ADR, ai sensi dell’articolo 141-bis, può non prevedere forme di attivazione offline, di cui all’articolo 141- quater, comma 3, lett. a), quando le stesse non siano compatibili con esigenze della propria organizzazione ritenute essenziali dalla relativa autorità competente ovvero può limitare l’accesso offline alla sola fase di presentazione della domanda ovvero individuare soluzioni alternative di supporto alla trasformazione on-line di domande offline ed all’accesso alle procedure on-line.

a quanto già osservato circa il particolare rilievo che assume, nell'ambito dei trasporti, la tutela degli utenti con disabilità. A questa particolare categoria di utenti potrebbe aggiungersi anche quella degli utenti pendolari, che talvolta sono rappresentati da comitati. Affinché, tuttavia, un comitato possa rappresentare un utente ai fini del tentativo obbligatorio di conciliazione, si ritiene necessario fissarne i requisiti in maniera rigorosa⁵¹.

4.2 L'istanza di conciliazione e le relative cause di irricevibilità e inammissibilità

Considerato quanto esposto con riguardo all'ambito di applicazione della Disciplina, è previsto, quantomeno in fase di prima attuazione, che l'istanza possa essere presentata esclusivamente dall'utente.

Prima di presentare un'istanza di conciliazione presso l'Autorità, è necessario che l'utente, ai fini dell'attivazione della procedura, abbia dapprima provato a risolvere la problematica direttamente con l'operatore economico in sede di reclamo di prima istanza o di richiesta di rimborso o indennizzo (**articolo 6, comma 1**).

Tale disposizione risulta coerente con un consolidato orientamento del legislatore europeo⁵² e con il Codice del consumo⁵³. L'onere del preventivo contatto, tramite reclamo o richiesta di rimborso o indennizzo, con l'operatore economico, oltre ad essere in linea con i principi di efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa, deve essere inteso come uno strumento a tutela dell'utente, in quanto lo stesso potrebbe risolvere il disservizio già in sede di prima interlocuzione con l'operatore stesso. Il reclamo o la richiesta di rimborso o indennizzo, infatti, interviene in una fase negoziale del rapporto tra le Parti, nella quale la problematica lamentata non può dirsi ancora mutata in controversia, azionabile in sede giudiziale a seguito della conciliazione obbligatoria.

Inoltre, tenuto conto della regolazione adottata dell'Autorità in materia di definizione del contenuto minimo degli specifici diritti che gli utenti possono esigere con riguardo al trattamento dei reclami e del contenuto della risposta al reclamo e di relativi indennizzi⁵⁴, si ritiene che gran parte degli operatori dei settori interessati dispongano di procedure accessibili e trasparenti per la presentazione dei reclami.

Tale previsione, inoltre, è in linea con esperienze similari, caratterizzate dall'obbligatorietà del tentativo di conciliazione ai fini della procedibilità dell'azione giudiziaria: è il caso, ad esempio, del tentativo obbligatorio innanzi il Servizio Conciliazione per le controversie tra clienti o utenti

⁵¹ Diverso è il caso della possibilità, per i comitati pendolari, anche qualora non formalmente costituiti, di presentare segnalazioni all'Autorità ai fini dell'esercizio dei poteri sanzionatori, dal momento che tali poteri possono essere esercitati anche d'ufficio.

⁵² Direttiva 2013/11/UE, considerando 50: “Al fine di evitare inutili oneri per gli organismi ADR, è opportuno che gli Stati membri incoraggino i consumatori a contattare il professionista per tentare di risolvere la problematica in modo bilaterale prima di presentare un reclamo a un organismo ADR. In molti casi, ciò consentirebbe ai consumatori di risolvere le loro controversie in modo rapido e tempestivo”.

⁵³ L'articolo 141-bis, comma 2, del Codice del consumo dispone che: “Gli organismi ADR possono, salve le diverse prescrizioni contenute in altre norme applicabili ovvero nelle deliberazioni delle autorità di regolazione di settore, mantenere e introdurre norme procedurali che consentano loro di rifiutare il trattamento di una determinata controversia per i seguenti motivi: a) il consumatore non ha tentato di contattare il professionista interessato per discutere il proprio reclamo né cercato, come primo passo, di risolvere la questione direttamente con il professionista” (...).

⁵⁴ Si fa riferimento, specificatamente, alle Misure di cui alla delibera n. 83/2019 e alla delibera n. 28/2021 citate.

finali e operatori o gestori nei settori regolati dall'ARERA⁵⁵ e della procedura di conciliazione presso la CONSOB, per le controversie in materia di investimento attualmente affidate all'Arbitro per le Controversie Finanziarie (ACF)⁵⁶.

Il citato comma 1 prevede, pertanto, che l'utente, il quale intenda presentare un'istanza di conciliazione, dovrà preventivamente aver presentato un reclamo all'operatore economico, e:

- aver già ricevuto una risposta che considera insoddisfacente;
- aver atteso, senza ricevere alcun riscontro, il decorso di un mese dalla presentazione del reclamo.

Sebbene i termini previsti per la risposta al reclamo⁵⁷ o per la corresponsione del rimborso/indennizzo⁵⁸, si differenzino a seconda della specifica disciplina che regola il settore,

⁵⁵ Cfr. Testo integrato ARERA.

⁵⁶ Cfr. Regolamento ACF.

⁵⁷ In particolare, la normativa eurounitaria in materia di diritti dei passeggeri prevede i seguenti termini per la risposta al reclamo:

- “*entro un mese il destinatario del reclamo [l'impresa ferroviaria] fornisce una risposta motivata, o, in casi giustificati, informa il passeggero della data, nell'ambito di un periodo inferiore a tre mesi dalla data del reclamo, entro la quale può aspettarsi una risposta*” (cfr. regolamento (CE) n.1371/2007, articolo 27); analoghe previsioni sono contenute all'articolo 28, paragrafo 2, del regolamento (UE) 782/2021, che, come sopra evidenziato, trova applicazione a partire dal giugno 2023;
- “*entro un mese dal ricevimento del reclamo il vettore [del servizio di trasporto via mare e per vie navigabili interne] o l'operatore del terminale notifica al passeggero che il reclamo è stato accolto, respinto o è ancora in esame. Il tempo necessario per rispondere definitivamente non supera i due mesi dal ricevimento di un reclamo*” (cfr. regolamento (UE) n. 1177/2010, articolo 24, paragrafo 2);
- “*entro un mese dal ricevimento del reclamo il vettore [del servizio di trasporto con autobus] notifica al passeggero che il reclamo è accolto, respinto o ancora in esame. Il tempo necessario per fornire una risposta definitiva non supera i tre mesi dal ricevimento del reclamo*” (cfr. regolamento (UE) n. 181/2011, articolo 27).

Per quanto riguarda il settore aereo, non sono previsti specifici diritti correlati alla risposta ai reclami. Tuttavia, negli Orientamenti interpretativi relativi al regolamento (CE) n. 261/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce regole comuni in materia di compensazione ed assistenza ai passeggeri in caso di negato imbarco, di cancellazione del volo o di ritardo prolungato e al regolamento (CE) n. 2027/97 del Consiglio sulla responsabilità del vettore aereo in caso di incidenti modificato dal regolamento (CE) n. 889/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio (2016/C 214/04), la Commissione chiarisce, tra l'altro, che: “*I reclami dei passeggeri presentati presso un organismo nazionale di applicazione dovrebbero essere presentati solo dopo aver inviato un reclamo al vettore aereo e aver ricevuto una risposta non soddisfacente o in assenza di una qualsiasi risposta da parte del vettore aereo. La Commissione raccomanda al vettore aereo di fornire una risposta entro due mesi*”.

Il regolamento (CE) n. 1107/2006, prevede esclusivamente che: “*Se ritiene che il presente regolamento sia stato violato, la persona con disabilità o la persona a mobilità ridotta può richiamare sulla questione l'attenzione del gestore aeroportuale o del vettore aereo interessato, a seconda del caso*” (articolo 15, paragrafo 1).

⁵⁸ I regolamenti europei sui diritti dei passeggeri non prevedono termini entro i quali le richieste per ottenere rimborsi o indennizzi devono essere presentate all'impresa. Sono stabiliti, invece, i termini entro i quali l'impresa deve provvedere ad erogarli: il rimborso del prezzo del biglietto è effettuato “*entro sette giorni*” in caso di ritardo del volo di almeno cinque ore o se il volo in questione è divenuto inutile rispetto al programma di viaggio iniziale del passeggero (cfr. articolo 8, paragrafo 1, lettera a) del regolamento (CE) n. 261/2004); lo stesso termine si applica al rimborso dovuta alla “[p]ersona con disabilità o a mobilità ridotta cui sia stato rifiutato l'imbarco a causa della sua disabilità o mobilità ridotta e all'eventuale

(regolamenti europei, atti di regolazione dell'Autorità/Carte dei servizi), si è ritenuto, nell'ambito della Disciplina, di indicare un unico termine, fissato in un mese, sia per esigenze di semplificazione amministrativa e comprensibilità da parte dell'utente, sia per non prolungare eccessivamente le tempistiche per l'eventuale proposizione di un'azione in sede giurisdizionale. Peraltro, il termine di un mese è già individuato da alcuni regolamenti sui diritti dei passeggeri per fornire un primo riscontro al reclamo di prima istanza.

Con riguardo ai settori ferroviario, marittimo e del trasporto con autobus, si precisa che i relativi regolamenti eurounitari hanno introdotto un termine non solo per la risposta, ma anche per la presentazione del reclamo all'operatore⁵⁹.

Tenuto conto di quanto sopra esposto, e della finalità specifica delle procedure per la soluzione non giurisdizionale delle controversie di cui alla Disciplina, che non consiste nell'accertamento di una violazione, bensì alla composizione, in via conciliativa, di una controversia, si ritiene che il mancato rispetto, da parte dell'utente, del termine fissato per la presentazione del reclamo di prima istanza non comporti la decadenza dal diritto di esperire il tentativo obbligatorio di conciliazione, fermo restando che l'eventuale mancata risposta al reclamo di prima istanza tardivamente presentato -nell'eventuale e diverso contesto del reclamo di seconda istanza ai fini sanzionatori, ai sensi dei d.lgs. 70/2014, 169/2014 e 129/2015 - non appare contestabile quale violazione⁶⁰.

accompagnatore (...)" (cfr. articolo 4 del regolamento (CE) n. 1107/2006); in caso di ritardo all'arrivo del servizio ferroviario (o in caso di cancellazione) "il risarcimento del prezzo del biglietto (nella misura stabilita all'articolo 17, paragrafo 1) è effettuato entro un mese dalla presentazione della relativa domanda" (cfr. articolo 17, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 1371/2007); identica previsione è contenuta nel regolamento (UE) n. 782/2021 (cfr. articolo 19, paragrafo 7); il rimborso del prezzo del biglietto, in caso di partenze cancellate o ritardate del servizio di trasporto via mare, deve essere effettuato entro sette giorni, mentre, in caso di ritardo all'arrivo del servizio di trasporto "[...]a compensazione economica è effettuata entro un mese dalla presentazione della relativa domanda" (cfr. rispettivamente, articoli 18, paragrafo 3, e 19, paragrafo 5, del regolamento (UE) n. 1177/2010); "Il pagamento del rimborso (in caso di cancellazione o di ritardo alla partenza del servizio di trasporto con autobus) è effettuato entro quattordici giorni dalla formulazione dell'offerta o dal ricevimento della relativa domanda" (cfr. articolo 19, paragrafo 5, del regolamento (UE) n. 181/2011).

⁵⁹ Nello specifico, per quanto riguarda i termini per la presentazione del reclamo all'impresa:

- nessun termine è previsto dal regolamento (CE) n. 1371/2007; "entro tre mesi dall'inconveniente oggetto del reclamo" è invece il termine stabilito dal nuovo regolamento (UE) n. 782/2021 (cfr. articolo 28, paragrafo 2);
- "entro due mesi dalla data in cui è stato prestato o avrebbe dovuto essere prestato il servizio" (cfr. articolo 24, paragrafo 2, del regolamento (UE) n. 1177/2010). In relazione a tale termine ha avuto modo di esprimersi la Corte di Giustizia, con la sentenza del 2 settembre 2021 – Causa C-570/19 Irish Ferries, nella quale, si legge, tra l'altro, che "l'articolo 24 del regolamento (UE) n. 1177/2010 (che istituisce un procedimento per la trattazione dei reclami nel rispetto di determinati termini, di cui alle note 55 e 56) deve essere interpretato nel senso che esso non impone al passeggero che chiede di ottenere una compensazione economica ai sensi dell'articolo 19 di tale regolamento (che conferisce al passeggero un credito di natura pecuniaria in caso di ritardo all'arrivo del servizio di trasporto) di presentare la domanda sotto forma di reclamo al vettore entro due mesi dalla data in cui è stato prestato o avrebbe dovuto essere prestato il servizio di trasporto".
- "entro tre mesi dalla data in cui è stato prestato o avrebbe dovuto essere prestato il servizio" (cfr. articolo 27 del regolamento (UE) n. 181/2011).

⁶⁰ Né potrà essere valutata, nell'eventuale fase decisoria, quale elemento negativo del comportamento tenuto dall'operatore economico.

Inoltre, il **comma 2**, stabilisce che l’istanza di conciliazione deve essere presentata entro un anno dalla presentazione del reclamo o della richiesta di rimborso o indennizzo all’operatore economico ed esclusivamente tramite la piattaforma ART⁶¹. L’indicazione di un termine, oltre il quale l’istanza si considera irricevibile, peraltro, è in linea con quanto previsto dal Codice del consumo⁶², dalle procedure gestite da ABF e da ACF sopra richiamate⁶³, nonché applicato anche dagli organismi ADR operanti nel settore dei trasporti di cui al citato elenco del Ministero delle Imprese e del Made in Italy. Il termine decorrente dall’inoltro del reclamo, e non dalla risposta dell’operatore economico, risponde ad esigenze di certezza a vantaggio della parte che intende attivare la procedura ai fini dell’azione giudiziale.

Il **comma 3** e il **comma 4** indicano, rispettivamente, gli elementi essenziali dell’istanza e la documentazione obbligatoria, ovverosia le informazioni e i documenti indispensabili affinché la procedura possa essere svolta.

Si precisa sin d’ora che la raccolta, nel corso della procedura (anche con riguardo all’eventuale fase decisoria), di dati personali necessari allo svolgimento della procedura stessa, così come l’accesso, ove previsto, delle Parti a tali dati, dovrà essere effettuata in conformità alle previsioni del regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio (Regolamento generale sulla protezione dei dati) e comporterà la necessità di specifica e chiara informativa agli utilizzatori della piattaforma ART.

Per quanto attiene alla richiesta di produrre, tra la documentazione, il titolo di viaggio, si osserva che lo stesso potrebbe essere non presente qualora si tratti di una controversia attinente alla fase precedente il viaggio. In tal caso potrà essere fornita diversa documentazione atta a comprovare che non è stato possibile acquistare il titolo.

La previsione della possibilità di produrre il provvedimento del Giudice che dispone l’esperimento del tentativo di conciliazione, consente, come meglio dettagliato nella descrizione delle cause di inammissibilità, di superare l’inammissibilità correlata all’assenza di un reclamo di prima istanza.

Tenuto conto che la procedura telematica rende conoscibile alle Parti ogni atto istruttorio, è consentita la possibilità di integrare l’istanza, nelle more della conclusione della procedura, con nuovi elementi relativi all’oggetto della controversia (**comma 5**): ciò allo scopo di favorire una valutazione, ai fini dell’accordo conciliativo, più esauriente degli interessi in gioco e della materia del contendere. Inoltre, in un’ottica di semplificazione e di economicità dell’attività amministrativa, viene scongiurato in tal modo il rischio, per l’utente, di dover avviare una nuova procedura per discutere di eventi occorsi nel periodo intercorrente tra la presentazione della domanda e la conclusione della procedura, sebbene attinenti alla medesima controversia.

⁶¹ Circa le ampie possibilità di presentazione dell’istanza a favore di utenti che abbiano difficoltà nell’utilizzo della piattaforma informatica, si rimanda a quanto esposto al precedente paragrafo.

⁶² Il citato articolo 141-bis, comma 2, del Codice del consumo prevede, tra le norme procedurali che consentono all’organismo ADR di rifiutare una determinata controversia, anche la seguente: “*il consumatore non ha presentato la domanda all’organismo ADR entro un limite di tempo prestabilito, che non deve essere inferiore a un anno dalla data in cui il consumatore ha presentato il reclamo al professionista*” (cfr. lettera e).

⁶³ Le disposizioni della Banca d’Italia del 18 giugno 2009 stabiliscono che: “*Il ricorso all’ABF non può essere proposto qualora siano trascorsi più di 12 mesi dalla presentazione del reclamo all’intermediario*”. Il Regolamento ACF, analogamente, prevede che: (...) *Il ricorso all’Arbitro deve essere proposto (...) entro un anno dalla data di presentazione del reclamo all’intermediario*” (articolo 10, comma 3).

L'**articolo 7** precisa, al **comma 1**, le cause di inammissibilità dell'istanza e, ai commi successivi, prevede i casi in cui l'istanza può essere regolarizzata tramite l'invio dei documenti e degli elementi essenziali mancanti (**comma 2**), o ripresentata (**comma 3**). La ripresentazione non è ovviamente contemplata per le controversie che esulano dall'ambito di applicazione della Disciplina.

4.3 Svolgimento della procedura ed esito

Ai sensi dell'**articolo 8, comma 1**, a seguito della registrazione dell'istanza di conciliazione, la piattaforma ART⁶⁴, in assenza di una causa di inammissibilità o irricevibilità rilevata in automatico dalla piattaforma stessa, notifica alle Parti l'avvio della procedura per l'esperimento del tentativo obbligatorio di conciliazione. Successivamente, il Servizio conciliazioni ART, ad eccezione dei casi in cui rilevi una causa di irricevibilità⁶⁵ o di inammissibilità, non sanata o non sanabile, comunica alle Parti il nominativo del Conciliatore designato entro i successivi 15 giorni, decorrenti dalla presentazione o, se del caso, dalla regolarizzazione dell'istanza (**comma 2**).

Per ragioni di efficienza ed efficacia, è prevista, per le controversie innanzi al Servizio conciliazioni ART (e, come si dirà meglio di seguito, anche per quelle deferite all'Autorità) la riunione di più controversie, che presentino profili di connessione, sotto il profilo oggettivo o soggettivo⁶⁶, in capo al medesimo Conciliatore.

Il **comma 3** descrive la facoltà, per l'operatore economico, di comunicare la sua intenzione di non partecipare alla procedura, mentre il **comma 4** descrive il diverso caso in cui l'operatore economico non comunica la sua volontà di non partecipare e, inoltre, non risponde alle notifiche ricevute tramite la piattaforma ART. In entrambi i casi il Servizio conciliazioni ART redige un verbale che attesta l'esito negativo del tentativo di conciliazione.

Non viene pertanto prevista, quantomeno in fase di prima attuazione, l'obbligatorietà della partecipazione al tentativo di conciliazione per l'operatore economico, fermo restando che il comportamento non collaborativo potrà, come si vedrà in seguito, essere tenuto in considerazione nell'ambito della pubblicazione della relazione annuale di cui si dirà con riguardo all'articolo 19 della Disciplina.

Il **comma 5** descrive il caso in cui, prima dell'intervento del Conciliatore, le Parti raggiungono un accordo transattivo, con conseguente archiviazione del procedimento; tale accordo ha valore meramente contrattuale.

⁶⁴ Si tratta di una comunicazione automatica.

⁶⁵ Segnatamente quella relativa al decorso del termine di un anno dalla presentazione del reclamo o della richiesta di rimborso o indennizzo.

⁶⁶ Come noto, nel codice di procedura civile, a cui rinvia il codice del processo amministrativo, la connessione si configura quando alcuni elementi di diverse cause sono comuni. La legge individua differenti tipi di connessione: la connessione soggettiva, quando gli elementi comuni tra più cause sono rappresentate dai soggetti (identità delle Parti); la connessione oggettiva si ha, invece, quando tra i diversi rapporti contesi ricorre identità di *petitum* (ossia il bene della vita del quale si chiede tutela) o della *causa petendi* (ossia il fatto costitutivo del diritto fatto valere in giudizio). Si ricorda, inoltre, che la decisione circa la riunione delle cause è lasciata alla valutazione discrezionale del giudice, non costituendo un obbligo. Inoltre, la riunione dei giudizi può essere disposta anche se le cause connesse siano giunte a stadi diversi di istruzione.

In linea con quanto previsto dal Codice del consumo⁶⁷, è consentito all’utente di rinunciare all’istanza in qualsiasi momento: in tal ipotesi, il Servizio conciliazioni ART comunica tempestivamente alle Parti l’archiviazione della procedura (**comma 6**). Diversamente, l’operatore economico può soltanto non aderire alla proposta conciliativa o non parteciparvi, dando luogo non ad una mera comunicazione di archiviazione, ma ad un verbale di esito negativo.

Ai sensi dell’**articolo 9, comma 1**, la procedura di conciliazione si svolge mediante lo scambio asincrono di comunicazioni tra le Parti e il Conciliatore tramite la piattaforma ART; il Conciliatore ha, in ogni momento, la facoltà di proporre una soluzione conciliativa della controversia.

L’eventuale raggiungimento dell’accordo, con esito positivo del tentativo di conciliazione, è documentato da un verbale, redatto dal Conciliatore e sottoscritto dalle Parti. Tale verbale costituisce titolo esecutivo, ai sensi dell’articolo 2, comma 24, lettera b), della l. 481/1995 sopra richiamato. Tale previsione appare coerente con il fatto che ART, al pari di ARERA e di AGCOM⁶⁸ - giusta quanto stabilisce l’articolo 37, comma 1, del decreto legislativo 201/2011 - è stata istituita “nell’ambito delle attività di regolazione dei servizi di pubblica utilità di cui alla legge 14 novembre 1995, n. 481”⁶⁹ (**comma 2**).

La procedura deve concludersi, ai sensi del comma 3, lettera h), dell’articolo 37 del Decreto, entro trenta giorni dall’avvio (termine decorrente, a seconda dei casi, dalla presentazione dell’istanza o dalla sua regolarizzazione); si ritiene, come accennato, che tale termine si configuri come ordinatorio. Il **comma 3**, pertanto, prevede che il Conciliatore, comunque, rediga e sottoscriva un verbale (di mancata o parziale conciliazione) entro 30 giorni, a meno che non ritenga opportune ulteriori interlocuzioni con le Parti, qualora gli elementi in suo possesso facciano emergere una possibile soluzione conciliativa su tutti i punti controversi entro tempi ragionevoli.

Il **comma 4** descrive il contenuto del verbale nel caso di mancato accordo su tutti o alcuni dei punti controversi, mentre il **comma 5** disciplina il caso in cui l’utente o entrambe le Parti non partecipino alla procedura: in tal caso il Conciliatore redigerà un verbale di mancata partecipazione, fatta salva la possibilità di comunicare al Servizio conciliazioni ART un giustificato impedimento, in presenza del quale potrà essere disposto un rinvio della chiusura della procedura.

⁶⁷ L’articolo 141-quater, comma 5, prevede che gli organismi ADR garantiscono che: “le parti abbiano la possibilità di ritirarsi dalla procedura in qualsiasi momento” (lettera a).

⁶⁸ Cfr. articolo 12, comma 1, del Regolamento AGCOM e articolo 11.4 del Testo integrato ARERA.

⁶⁹ Conferma la correttezza della formulazione proposta anche l’ulteriore previsione contenuta nell’articolo 37, comma 1, del Decreto, secondo cui all’Autorità “si applicano, in quanto compatibili, le disposizioni organizzative e di funzionamento di cui alla medesima legge”. Poiché le “disposizioni organizzative e di funzionamento” di cui all’art. 2, comma 24, lett. b), della legge n. 485/1995 in materia di conciliazioni, di competenza di ARERA ed AGCOM, superano positivamente il giudizio di “compatibilità” trattandosi delle medesime procedure ora attribuite alla competenza dell’Autorità di regolazione dei trasporti ai sensi della legge n. 118/2022, appare corretto ritenere che l’efficacia di titolo esecutivo vada riconosciuto anche all’atto conclusivo della procedura conciliativa presso questa Autorità.

Oltre che non coerente con il sistema normativo delineato dalla l. n. 481/1995 e dall’art. 37 del d.l. n. 201/2011, sembra incompatibile con la finalità del tentativo obbligatorio di conciliazione di “assicurare l’interesse generale al soddisfacimento più immediato delle situazioni sostanziali realizzato attraverso la composizione preventiva della lite rispetto a quello conseguito attraverso il processo” (Corte. Cost. ord. n. 51/2009 e sent. 403/2007), negare alle sole procedure dell’ART l’efficacia esecutiva del verbale di conciliazione e rendere necessaria alla Parte l’instaurazione di un processo di cognizione per far valere le ragioni ivi riconosciute.

La sottoscrizione avviene con modalità informatiche (**comma 6**) e, in caso di impedimento tecnico o altra causa, il verbale è sottoscritto esclusivamente dal Conciliatore, il quale attesta la conformità dello stesso agli esiti della procedura.

Come si vedrà di seguito, in caso di fallimento del tentativo di conciliazione, l’utente ha la possibilità di richiedere all’Autorità la definizione nel merito della controversia⁷⁰. La procedura pertanto può evolversi dalla fase conciliativa” a quella “aggiudicativa, che si conclude con un provvedimento vincolante, di natura amministrativa, il quale può disporre rimborsi all’utente o la corresponsione di indennizzi nei casi previsti dalla normativa europea in tema di diritti dei passeggeri, o dagli atti di regolazione dell’Autorità di cui all’articolo 37, comma 2, lettera e) del Decreto, o qualora più favorevoli, dalle Carte dei servizi.

L’articolo 10 stabilisce che le dichiarazioni rese o le informazioni acquisite nel corso del tentativo obbligatorio di conciliazione non possono essere utilizzate, se non con il consenso della Parte da cui provengono, in un eventuale giudizio o altra procedura di risoluzione non giurisdizionale⁷¹.

4.4 Il Conciliatore: designazione e requisiti

A tutela dell’utente, l’ordinamento stabilisce che le procedure ADR siano gestite da soggetti terzi, persone fisiche imparziali e dotate di specifici requisiti di professionalità, i Conciliatori, i quali non decidono la controversia ma aiutano le parti nel raggiungimento di un accordo.

Il Codice del consumo prevede, infatti, che le persone giuridiche incaricate della risoluzione delle controversie siano *“in possesso delle conoscenze e delle competenze in materia di risoluzione alternativa o giudiziale delle controversie dei consumatori, inclusa una comprensione generale del diritto provvedendo, se del caso, alla loro formazione”* (cfr. articolo 141-bis, comma 4)⁷².

In proposito, sebbene nel diverso contesto della mediazione civile e commerciale, si richiama, altresì, quale riferimento utile, il decreto-legislativo 4 marzo 2010, n. 28⁷³, che, all’articolo 16, rinvia ad un decreto del Ministro della giustizia l’istituzione dell’elenco dei formatori per la mediazione nonché anche la fissazione dei criteri *“per lo svolgimento dell’attività di formazione, in modo da garantire elevati livelli di formazione dei mediatori (...).”* Il D.M. 18 ottobre 2010, n. 180⁷⁴, all’articolo 4, comma 3, lettera a), prescrive che i Conciliatori devono *“possedere un titolo*

⁷⁰ Analogamente a quanto previsto in AGCOM dal richiamato Regolamento AGCOM, che consente alla Parte di poter chiedere all’Autorità la definizione della controversia.

⁷¹ Cfr. articolo 11 del Regolamento AGCOM e articolo 12.3 del Testo integrato ARERA. Vedi anche l’articolo 10, comma 1, del decreto legislativo 4 marzo 2010, n. 28.

⁷² Inoltre in materia di formazione delle persone fisiche incaricate della risoluzione extragiudiziale delle controversie, lo stesso articolo 141-bis del Codice del consumo, al comma 10, stabilisce che: *“Se gli organismi ADR, ai fini del comma 4, lettera a), del presente articolo, provvedono alla formazione delle persone fisiche incaricate della risoluzione extragiudiziale delle controversie, le autorità competenti provvedono a monitorare i programmi di formazione istituiti dagli organismi ADR in base alle informazioni comunicate loro ai sensi dell’articolo 141-novies, comma 4, lettera g). I programmi di formazione possono essere promossi ed eseguiti dalle stesse autorità competenti, di cui all’articolo 141-octies. Restano ferme le disposizioni in materia di formazione dei mediatori di cui ai commi 4-bis, 5 e 6 dell’articolo 16 del decreto legislativo 4 marzo 2010, n. 28”.*

⁷³ Recante *“Attuazione dell’articolo 60 della legge 18 giugno 2009, n. 69, in materia di mediazione finalizzata alla conciliazione delle controversie civili e commerciali”*.

⁷⁴ *“Regolamento recante la determinazione dei criteri e delle modalità di iscrizione e tenuta del registro degli organismi di mediazione e dell’elenco dei formatori per la mediazione, nonché l’approvazione delle indennità spettanti agli organismi, ai sensi dell’articolo 16 del decreto legislativo 4 marzo 2010, n. 28”*.

di studio non inferiore al diploma di laurea universitaria triennale ovvero, in alternativa, devono essere iscritti a un ordine o collegio professionale”⁷⁵.

Ai sensi dell'**articolo 11, comma 1**, il Conciliatore può essere individuato nell’ambito della struttura amministrativa dell’Autorità o mediante convenzione con organismi pubblici qualificati, in possesso di specifici requisiti di efficienza, di indipendenza e imparzialità e che assicurino la formazione secondo quanto previsto dall’articolo 141-bis, comma 10, del Codice del consumo.

A tal proposito, sono indicati quali organismi pubblici qualificati quelli iscritti nel Registro di cui all’articolo 16 del d.lgs. 28/2010 o negli elenchi di cui all’articolo 141-decies, comma 2, del Codice del consumo o altri organismi pubblici deputati alla risoluzione delle controversie innanzi ad altre autorità competenti, di cui all’articolo 141-octies, comma 1, del Codice del consumo.

In un’ottica di massima trasparenza, e in linea con quanto previsto all’articolo 141-quater, comma 1, lettera c) del Codice del consumo, l’elenco dei Conciliatori è reso disponibile sulla piattaforma ART (**comma 2**).

Per quanto concerne i requisiti che assicurano la professionalità, in analogia all’articolo 141-bis, comma 4, lettera a)⁷⁶, del Codice del consumo, il **comma 3**, nel ribadire che il compito del Conciliatore non è quello di decidere la controversia, prevede che lo stesso sia in possesso di una specifica formazione in materia di tecniche di mediazione e di conoscenza dei settori regolati dall’Autorità, con particolare riguardo alla tutela degli utenti e alla qualità dei servizi.

Inoltre, a garanzia dei principi di indipendenza e imparzialità, si è voluto assicurare, attraverso un preciso obbligo di astensione, che coloro che gestiscono le procedure non abbiano alcuna causa di incompatibilità, né uno specifico conflitto di interessi correlato alla controversia: in presenza di tali circostanze, il Conciliatore, in linea con le previsioni di cui all’articolo 141-bis, comma 5⁷⁷, del Codice del consumo, è tenuto a informarne il Servizio conciliazioni ART e cessa dall’incarico nei casi in cui l’incompatibilità o il conflitto di interessi si verifichi nel corso della procedura.

Per quanto attiene ai Conciliatori individuati nell’ambito della struttura organizzativa dell’Autorità, adeguatamente formati sulle materie oggetto della presente Disciplina, sarà cura del responsabile dell’Ufficio competente assicurare l’assenza di conflitti di interesse che potrebbero originare dallo svolgimento di altre attività correlate, ad esempio, alla regolazione o alla vigilanza sul rispetto dei regolamenti europei sui diritti dei passeggeri. Peraltro, si ritiene che

⁷⁵ Il medesimo articolo 4, comma 3, lettera b), stabilisce inoltre che i mediatori devono essere in possesso altresì “*di una specifica formazione e di uno specifico aggiornamento almeno biennale, acquisiti presso gli enti di formazione in base all’articolo 18, nonché la partecipazione, da parte dei mediatori, nel biennio di aggiornamento e in forma di tirocinio assistito, ad almeno venti casi di mediazione svolti presso organismi iscritti”*.

⁷⁶ Che stabilisce l’obbligo per gli organismi ADR di garantire che le persone fisiche da essi incaricate della risoluzione delle controversie siano: “*a) in possesso delle conoscenze e delle competenze in materia di risoluzione alternativa o giudiziale delle controversie dei consumatori, inclusa una comprensione generale del diritto provvedendo, se del caso, alla loro formazione”*;

⁷⁷ L’articolo 141-bis, comma 5, del Codice del consumo prevede che: “*È fatto altresì obbligo alle persone fisiche incaricate della risoluzione delle controversie, di comunicare tempestivamente all’organismo ADR tutte le circostanze, emerse durante l’intera procedura ADR, idonee ad incidere sulla loro indipendenza e imparzialità o capaci di generare conflitti di interessi con l’una o l’altra delle parti della controversia che sono chiamate a risolvere”*.

il ricorso a personale interno ART possa essere prevalente soprattutto in fase di prima attuazione, quando vi è ancora incertezza sul numero effettivo di istanze che perverranno.

Il raggiungimento di un elevato livello di qualità delle procedure conciliative e, conseguentemente, della massima protezione degli utenti, esige una disciplina primaria e secondaria che assicuri il rispetto dei principi di trasparenza, indipendenza, efficienza, equità, efficacia e riservatezza. In tale ottica è stato predisposto un **Codice deontologico**, annesso alla Disciplina per costituirne parte integrante e sostanziale (**Annesso 1**), che il Conciliatore sarà tenuto a sottoscrivere, insieme ad una dichiarazione di imparzialità, indipendenza e neutralità.

Dal momento che le caratteristiche di neutralità, indipendenza e imparzialità del Conciliatore prescindono dalla specificità del settore in cui opera, il Codice deontologico è stato redatto avendo riguardo all'analogo Codice adottato da AGCOM⁷⁸.

Il **comma 5**, infine, descrive le conseguenze della perdita, da parte del Conciliatore, dei requisiti per lo svolgimento delle sue funzioni o della rinuncia, con conseguente cancellazione dall'elenco.

5. Parte III: La definizione delle controversie dinanzi all'Autorità

5.1 Istanza di definizione della controversia

L'avvio della fase di definizione della controversia ha carattere eventuale, discendendo dal verificarsi di specifici presupposti connessi all'esito del tentativo obbligatorio di conciliazione - negativo, ovvero solo parzialmente risolutivo - e alla volontà dell'utente, di richiedere all'Autorità l'adozione di un provvedimento finale di risoluzione della controversia.

La previsione di uno strumento di tutela di tipo decisorio (qualificabile come terzo livello o stadio della tutela⁷⁹) persegue la finalità, immediata e diretta, di assicurare l'effettività della tutela delle posizioni giuridiche fatte valere attraverso la procedura di risoluzione non giurisdizionale, nonché la finalità, mediata e indiretta, di indurre le Parti a raggiungere una soluzione condivisa già in sede di conciliazione e, ancor prima, in fase di proposizione del reclamo all'operatore economico⁸⁰.

La fase della definizione della controversia presso l'Autorità prende avvio con la presentazione della relativa istanza che costituisce, pertanto, l'atto a iniziativa di parte con cui si manifesta l'interesse ad addivenire alla risoluzione della controversia e nel quale si sostanzia la richiesta di adozione di un provvedimento finale. L'istanza può essere formulata, in coerenza con quanto previsto per il tentativo di conciliazione di cui alla Parte III, dal solo utente (**articolo 12, comma 1**).

Allo scopo di garantire l'economicità dell'azione amministrativa vengono delineate specifiche cause di irricevibilità ed inammissibilità dell'istanza.

⁷⁸ Codice deontologico per i Conciliatori, Allegato al Regolamento AGCOM. Per ARERA, invece, Allegato sub A) al Testo integrato TICO.

⁷⁹ Il primo livello o stadio prevede la presentazione di un reclamo all'operatore economico, il secondo contempla l'attivazione dello strumento del tentativo obbligatorio di conciliazione. Il terzo livello o stadio prevede che le controversie che non hanno trovato soluzione in sede conciliativa possano essere sottoposte all'Autorità e da questa decise con proprio provvedimento.

⁸⁰ Tale fase è del resto disciplinata anche nel Regolamento AGCOM (Capo III).

Con particolare riguardo alle esigenze di concentrazione ed unitarietà delle tutele, viene delineata una causa di irricevibilità nell'avvenuta decorrenza del termine di tre mesi dalla data di conclusione del tentativo di conciliazione, nonché di inammissibilità della stessa nella pendenza di un giudizio di merito dinanzi all'autorità giudiziaria tra le stesse Parti e vertente sul medesimo oggetto (**comma 2**).

La preclusione connessa al decorso del termine di tre mesi dalla conclusione del tentativo di conciliazione è volta ad assicurare l'immediatezza, la concentrazione e la contiguità temporale tra l'esperimento del tentativo obbligatorio di conciliazione e l'avvio del procedimento di definizione non giurisdizionale della controversia davanti all'Autorità, impedendo che la situazione controversa rimanga sospesa per un termine eccessivamente lungo. La previsione di un termine decadenziale per la proposizione dell'istanza di definizione della controversia opera, inoltre, al fine di impedire un uso distorto e strumentale di tale mezzo di tutela.

Inoltre, sono causa di irricevibilità, la mancata presentazione dell'istanza tramite la piattaforma ART, e di inammissibilità l'assenza di uno o più elementi di cui all'articolo 6, commi 3 e 4, nonché l'indicazione degli estremi del verbale di conciliazione oppure copia dello stesso, nei casi di esperimento del tentativo obbligatorio di conciliazione svolto ai sensi dell'articolo 4, lettere b) e c) dello schema di Disciplina (**comma 3**).

Al fine di non vanificare, ove possibile, la scelta di ricorrere allo strumento della risoluzione alternativa delle controversie, manifestata con la proposizione dell'istanza, viene introdotta la possibilità, entro il termine di sette giorni, di integrare o modificare l'istanza proposta, qualora risultino omesse informazioni o documentazioni richieste a pena di inammissibilità. La *ratio* della scelta si fonda sull'esigenza di consentire il soccorso istruttorio, seppur entro limiti temporali stringenti (**comma 4**).

La rilevazione da parte dell'Ufficio competente di vizi integranti la fattispecie dell'inammissibilità dell'istanza, nei casi in cui la stessa non contenga gli elementi richiesti, unitamente all'inutile decorrenza del termine assegnato per porvi rimedio, comporta l'archiviazione dell'istanza, ma non la consumazione della facoltà di riproposizione della stessa, fermo restando il rispetto dei termini decadenziali previsti (tre mesi dalla conclusione del tentativo obbligatorio di conciliazione).

Da ultimo, al fine di evitare l'attivazione di procedimenti ai quali la Parte istante ha, con precedenti condotte, dimostrato di non avere sufficiente interesse, il comma 5 esclude la possibilità di richiedere la definizione della controversia per l'utente che, avendo proposto istanza di conciliazione, non abbia successivamente preso parte alla relativa procedura. La preclusione - che ha lo scopo di imporre all'utente una condotta coerente e di dissuaderlo dal sottovalutare l'utilità della conciliazione - non determina, in ogni caso, indebite restrizioni alla tutela dei diritti, potendo gli stessi essere fatti valere con le apposite azioni in giudizio, nonché, qualora in termini, riproponendo l'istanza relativa al tentativo obbligatorio di conciliazione e avendo cura, poi, di partecipare alla relativa procedura.

5.2 La procedura

L'istanza di definizione della controversia dà luogo ad un vero e proprio procedimento amministrativo che inizia, previa verifica della regolarità dell'istanza da parte del Responsabile del procedimento, con la comunicazione di avvio del procedimento (**articolo 13, commi 1 e 2**), nella quale sono riportati gli elementi specificamente indicati al **comma 3**.

Vengono inoltre resi disponibili all'operatore economico convenuto l'istanza depositata, unitamente ai relativi allegati, fatte salve esigenze di riservatezza esplicitamente manifestate dall'utente con le modalità indicate nelle specifiche tecniche (**comma 4**)⁸¹; l'utente in tal caso è tenuto a produrre una versione non confidenziale della documentazione alla quale l'istanza di riservatezza si riferisce.

La fase successiva alla proposizione dell'istanza, disciplinata dagli **articoli 14 e seguenti**, è condotta dal Responsabile del procedimento che, come previsto al comma 1 dell'articolo 13, si identifica nel Responsabile dell'Ufficio competente o in altro soggetto dallo stesso individuato nell'ambito dell'Ufficio stesso.

L'intero procedimento di definizione è improntato ad assicurare la rapida definizione della controversia e l'immediatezza della tutela delle posizioni giuridiche interessate dalla procedura.

L'**articolo 14**, nel descrivere la procedura, prevede innanzitutto, al **comma 1**, il termine finale di centottanta giorni, decorrente dalla presentazione dell'istanza o dalla sua regolarizzazione, per l'adozione del provvedimento finale di definizione della controversia.

Il Responsabile del procedimento ha, in generale, il ruolo di assicurare la posizione di parità delle Parti, garantendo alle stesse la piena conoscenza delle reciproche posizioni attraverso l'accessibilità, per via telematica, di tutti gli atti depositati e dei documenti prodotti (**commi 2 e 3**). Nel corso del procedimento, inoltre, agevola le Parti nell'esposizione delle proprie considerazioni, nella formulazione delle osservazioni e delle eventuali repliche mediante il deposito telematico di memorie.

Il Responsabile del procedimento, al fine di promuovere il raggiungimento di un accordo, può ritenere opportuno - sulla base degli elementi emersi nel corso della procedura, nonché dallo scambio di memorie - instaurare il contraddittorio tra le Parti mediante fissazione di un'apposita udienza di discussione da svolgersi in via telematica (**commi 4, 5 e 6**). Nel corso dell'udienza il Responsabile del procedimento sollecita il confronto e la discussione, anche al fine di verificare la sussistenza dei presupposti per l'esperimento di un tentativo di conciliazione; in tale ipotesi, qualora si riesca ad addivenire a un accordo conciliativo, il Responsabile ne formalizza il contenuto nel verbale redatto ai sensi dell'articolo 9, comma 2 (**comma 7**).

Nel caso in cui una delle Parti non si presenti, la controversia è definita alla luce di quanto risulta dalla documentazione acquisita agli atti e tenuto conto delle difese scritte presentate dalle Parti medesime (**articolo 14, comma 8**).

Il Responsabile del procedimento cura, inoltre, l'attività istruttoria, disciplinata dall'**articolo 15**, esercitando i poteri necessari ad acquisire ulteriori elementi utili ai fini della decisione. A tal fine, può disporre, di propria iniziativa o su istanza dell'interessato, l'effettuazione di integrazioni istruttorie mediante acquisizioni documentali: in tale ipotesi il termine per la definizione della controversia è sospeso per il tempo necessario alla relativa acquisizione, che non può comunque essere superiore a 60 giorni (**comma 2**).

Inoltre, ove ne reputi sussistente la necessità, il Responsabile del procedimento può ordinare la partecipazione, ovvero anche la convocazione in udienza, di altri soggetti che non assumono la posizione di parte interessata della procedura, limitandosi la loro presenza a configurare una forma di integrazione istruttoria (**articolo 15, comma 1**).

⁸¹ Cfr. articolo 16, comma 3, del Regolamento AGCOM. Si richiama, in proposito, quanto già esposto in merito alla coerenza con la normativa in tema di trattamento dei dati personali.

Il Responsabile del procedimento può trarre elementi utili alla decisione anche dalla consultazione della documentazione prodotta durante la procedura di esperimento del tentativo obbligatorio di conciliazione, di cui alla Parte II e, a tal fine, può disporre l’acquisizione agli atti di tale documentazione caricata sulla piattaforma ART.

Al pari di quanto previsto per il tentativo obbligatorio di conciliazione innanzi al Servizio conciliazioni ART, anche per le controversie deferite all’Autorità possono presentarsi questioni di connessione delle controversie: anche in tal caso, può verificarsi che il Responsabile dell’Ufficio competente dell’Autorità possa disporre la riunione delle controversie connesse, al fine di una trattazione congiunta (**articolo 15, comma 3**). In tali casi, una rimodulazione del termine di conclusione del procedimento, a cura del Responsabile, dipenderà dalle circostanze del caso concreto, fermo restando l’obbligo di motivazione.

Nell’ottica di assicurare la piena tutela delle posizioni giuridiche controverse, infine, l’**articolo 16, comma 1**, dispone che il Responsabile del procedimento, su richiesta della Parte interessata, può ordinare l’integrazione del contraddittorio nel caso in cui la decisione debba essere adottata in presenza e nei confronti anche di quegli operatori economici che, in virtù dei rapporti contrattuali con una delle Parti, possono aver concorso a cagionare il disservizio da cui origina la controversia (si pensi al gestore di rete o al gestore di una stazione). I soggetti convenuti assumono la qualifica di Parti necessarie e possono, in ragione di tale posizione, esporre le proprie considerazioni, formulare osservazioni, produrre ulteriore documentazione e replicare alle osservazioni della controparte mediante il deposito telematico di memorie che deve essere effettuato, a pena di irricevibilità, nel rispetto dei termini decadenziali individuati (**comma 2**).

È previsto, altresì, che nel corso dell’udienza di discussione il Responsabile del procedimento svolga un tentativo di conciliazione anche relativamente ai soggetti nei confronti dei quali il contraddittorio è stato integrato (**comma 3**).

Al fine di contemperare l’esigenza di pervenire alla celere conclusione del procedimento di definizione con l’esigenza di espletare le attività istruttorie ritenute necessarie per assicurare la l’acquisizione degli elementi determinanti per la definizione della controversia, il termine per la conclusione del procedimento è sospeso per il tempo necessario – comunque non superiore a sessanta giorni – per consentire le acquisizioni documentali o degli altri elementi conoscitivi (**comma 4**).

L’**articolo 17**, infine, descrive i casi di archiviazione dell’istanza da parte del Responsabile del procedimento per inammissibilità, irricevibilità o per rinuncia esplicita da parte dell’utente, o qualora risulti che le istanze sono state pienamente soddisfatte. Ai sensi del **comma 3**, in tali casi il Responsabile del procedimento comunica tempestivamente alle parti l’archiviazione.

5.3 La decisione della controversia

La procedura dinanzi all’Autorità, analogamente alla disciplina adottata dall’AGCOM, si conclude con una fase aggiudicativa, disciplinata all’**articolo 18**, e, più precisamente, con un provvedimento amministrativo adottato dal Consiglio dell’Autorità (delibera) o dal dirigente dell’Ufficio competente (determina), vincolante per le Parti, fatte salve le ordinarie possibilità di ricorso giurisdizionale o amministrativo.

Al fine di assicurare al Consiglio dell’Autorità la massima autonomia decisionale, il **comma 2** prevede che quest’ultimo, prima di adottare qualsiasi decisione di merito, possa convocare le

Parte in audizione, fase quest'ultima che determina una proroga di trenta giorni, salvo diverso termine indicato dal Consiglio.

Per evidenti ragioni di economicità dell'azione amministrativa è stata inoltre inserita una disposizione che consente che la definizione delle controversie di valore non eccedente un determinato importo, che nello schema di Disciplina è stato individuato, in sede di prima applicazione, in cinquecento euro⁸², sia delegata al Responsabile dell'Ufficio, che assume una decisione con motivazione sintetica (**comma 4**).

La fase della definizione della controversia si conclude, come già anticipato, con un provvedimento vincolante, il quale dispone l'archiviazione o accerta la fondatezza dell'istanza, e dispone, in quest'ultimo caso, sull'eventuale corresponsione di rimborsi e indennizzi a favore dell'utente previsti dalla normativa europea e nazionale o dagli atti di regolazione dell'Autorità in materia di diritti degli utenti, o dalle Carte dei servizi, ferma restando, in ogni caso, la possibilità di far valere in sede giurisdizionale il maggior danno (**comma 3**). L'efficacia prescrittiva di tale provvedimento si ricava dal nuovo disposto dell'articolo 37, comma 2, lettera e), del Decreto che attribuisce all'Autorità il potere di *"dirimere le relative controversie"* tra operatori e utenti e consumatori, all'evidenza assegnando al provvedimento la natura e l'effetto di un provvedimento vincolante, la cui inottemperanza potrà essere valutata, sotto il profilo sanzionatorio, ai sensi della norma istitutiva dell'Autorità.

Da ultimo, al fine di assicurare il rispetto dei principi di trasparenza di cui alla Direttiva ADR, è prevista la pubblicazione sul sito *web* istituzionale dell'Autorità dei provvedimenti adottati (**comma 5**), nel rispetto della normativa in tema di tutela dei dati personali. Tale pubblicazione consente anche agli operatori economici di prendere contezza delle decisioni dell'Autorità, al fine delle proprie valutazioni circa i comportamenti futuri da tenere nella trattazione dei reclami degli utenti.

6. Parte IV: Disposizioni finali

6.1 Relazione annuale, norme di coordinamento e finali

In ossequio ai principi di trasparenza e di pubblicità, l'**articolo 19, comma 1**, della Disciplina prevede che l'Autorità pubblichi sul sito *web* istituzionale, conformemente a quanto previsto all'**articolo 141-quater**, comma 2, del Codice del consumo, una relazione annuale a consuntivo sulla attività di risoluzione non giurisdizionale delle controversie svolta⁸³.

⁸² Cfr. articolo 20, comma 7, del Regolamento AGCOM.

⁸³ In particolare *"le relazioni, con riferimento alle controversie sia nazionali che transfrontaliere, devono comprendere le seguenti informazioni: a) numero di reclami ricevuti e tipologie di controversie cui si riferiscono; b) eventuali cause sistematiche o significative generatrici delle controversie tra consumatori e professionisti; tali informazioni possono essere accompagnate, se del caso, da raccomandazioni idonee ad evitare o risolvere problematiche analoghe in futuro, a migliorare le norme dei professionisti e ad agevolare lo scambio di informazioni e di migliori prassi; c) la percentuale di controversie che l'organismo ADR ha rifiutato di trattare e la quota in percentuale dei tipi di motivo per i rifiuti di cui all'articolo 141-bis, comma 2; d) nel caso di procedure di cui all'articolo 141-ter, le quote percentuali di soluzioni proposte a favore del consumatore e a favore del professionista, e di controversie risolte con una composizione amichevole; e) la quota percentuale delle procedure ADR interrotte e, se noti, i motivi della loro interruzione; f) il tempo medio necessario per la risoluzione delle controversie; g) la percentuale di rispetto, se nota, degli esiti delle procedure ADR; h) l'eventuale cooperazione con organismi ADR all'interno di reti di organismi ADR che agevolano la risoluzione delle controversie transfrontaliere".*

La disposizione prevede che la pubblicazione abbia ad oggetto sia i dati aggregati richiesti dal Codice del consumo, che ulteriori informazioni relative alla mancata partecipazione, da parte degli operatori economici, alle procedure di conciliazione, in modo che, per ciascun operatore economico, possa essere apprezzato il peso percentuale della mancata partecipazione rispetto al numero complessivo di istanze di conciliazione ricevute nei confronti di tale operatore. La finalità è quella di incentivare la partecipazione degli operatori alle procedure di conciliazione, nonché di enfatizzare l'utilità della stessa quale strumento di composizione delle controversie⁸⁴.

Come ricordato in premessa, quale peculiarità dei settori rimessi alle competenze dell'Autorità, per le principali quattro modalità di trasporto è presente una disciplina europea dei diritti dei passeggeri disciplinata da regolamenti, e quindi direttamente applicabili negli ordinamenti giuridici nazionali. Gli Stati Membri sono tenuti, invece, ad adottare una disciplina applicativa, individuando degli Organismi nazionali responsabili⁸⁵ e prevedendo che gli stessi possano irrogare sanzioni adeguate e misure per il rispetto dei diritti dei passeggeri⁸⁶.

Per i settori del trasporto ferroviario, via mare e per vie navigabili interne e con autobus, vi è coincidenza tra il soggetto deputato a dirimere le controversie e il soggetto titolare del potere sanzionatorio di cui si è detto, mentre per quanto riguarda il settore aereo, il soggetto titolare del potere sanzionatorio è ENAC.

La Disciplina in esame fa pertanto salvo, con una disposizione di coordinamento (**comma 3**), il diritto dei passeggeri, garantito dai citati regolamenti europei, di presentare un reclamo all'Organismo nazionale responsabile dell'applicazione della normativa europea in materia di diritti dei passeggeri⁸⁷ esclusivamente al fine dell'esercizio, in caso di accertata violazione di diritti ivi previsti, dei poteri sanzionatori da parte dell'Organismo stesso⁸⁸. Per l'utente che intenda risolvere una controversia, invece, le nuove competenze attribuite all'Autorità dall'articolo 10 della l. 118/2022 delineano, a tal fine, un nuovo e specifico strumento.

Si rileva, peraltro, che il regolamento (UE) n. 782/2021 prevede già alcune norme volte a precisare i rapporti tra organismi ADR e l'Organismo nazionale responsabile dell'applicazione del regolamento stesso: in particolare, all'articolo 33, paragrafo 1, sono fatti salvi “*i diritti dei consumatori di rivolgersi a meccanismi di ricorso alternativi a norma della direttiva 2013/11/UE del Parlamento europeo e del Consiglio*”. È previsto, inoltre, che: “*Ove necessario, tale organismo*

⁸⁴ Si veda, ad esempio, quanto previsto, sia pure nel diverso contesto ABF, in tema di “*Pubblicità dell'inadempimento*”, sezione VI, par. 4 delle “*Disposizioni sui sistemi di risoluzione stragiudiziale delle controversie in materia di operazioni e servizi bancari e finanziari*” - https://www.bancaditalia.it/compiti/vigilanza/normativa/archivio-norme/disposizioni/disposizioni_Disposizioni_ABF.pdf).

⁸⁵ Ai sensi degli articoli 16, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 261/2004, 14, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 1107/2006, 30, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 1371/2007 (che sarà sostituito, a partire dal 7 giugno 2023, dall'articolo 31, paragrafo 1, del regolamento (UE) n. 782/2021), 25, paragrafo 1, del regolamento (UE) n. 1177/2010 e 28, paragrafo 1, del regolamento (UE) n. 181/2011.

⁸⁶ Nel rispetto degli articoli 16, paragrafo 3, del regolamento (CE) n. 261/2004, 16 del regolamento (CE) n. 1107/2006, 32 del regolamento (CE) n. 1371/2007 (che sarà sostituito, a partire dal 7 giugno 2023, dall'articolo 35, paragrafo 1, del regolamento (UE) n. 782/2021), 28 del regolamento (UE) n. 1177/2010 e 31 del regolamento (UE) n. 181/2011.

⁸⁷ Nello specifico, tale diritto è sancito dagli articoli 16, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 261/2004, 15, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 1107/2006, 30, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 1371/2007 (che verrà sostituito, dal 7 giugno 2023, dall'articolo 33, paragrafo 2, del regolamento (UE) n. 782/2021), 25, paragrafo 3, del regolamento (UE) n. 1177/2010, 28, paragrafo 3, del regolamento (UE) n. 181/2011.

⁸⁸ Ai sensi, rispettivamente, dei seguenti decreti legislativi: 27 gennaio 2006, n. 69; 24 febbraio 2009, n. 24; 17 aprile 2014, n. 70; 29 luglio 2015, n. 129 e 4 novembre 2014, n. 169.

[l'Organismo nazionale responsabile dell'applicazione del regolamento] *informa il reclamante in merito al suo diritto di presentare un reclamo a organismi per la risoluzione alternativa delle controversie al fine di ottenere una riparazione individuale*". Infine, il medesimo articolo 33, paragrafo 3, prevede che qualora l'Organismo nazionale di applicazione "sia anche un organismo per la risoluzione alternativa delle controversie ai sensi della direttiva 2013/11/UE, prevalgono i limiti di tempo stabiliti in detta direttiva".

Al fine di un miglior coordinamento tra i due strumenti, nel rispetto dei principi di efficacia ed efficienza nell'azione amministrativa, potranno rendersi necessari alcuni interventi di modifica ai regolamenti sui procedimenti sanzionatori per le violazioni delle disposizioni dei regolamenti (CE) n. 1371/2007, (UE) n. 1177/2010 e (UE) n. 181/2011⁸⁹.

Infine, per quanto attiene al profilo temporale dell'efficacia della Disciplina, si osserva che il comma 2 dell'articolo 10 della l. 118/2022 prevede che le disposizioni (sul tentativo di conciliazione come condizione di procedibilità) di cui alla lett. h), comma 3, dell'articolo 37 del Decreto novellato acquistano efficacia decorsi 6 mesi dalla data di entrata in vigore della legge stessa e si applicano ai processi successivamente iniziati. In coerenza con la *ratio* di tale previsione, e nell'intento di preservare il diritto ad agire in giudizio per tutti gli utenti che intendessero adire le vie giurisdizionali, consentendo agli stessi l'agevole esperimento del tentativo obbligatorio di conciliazione, l'articolo 19, **comma 4**, della Disciplina posta in consultazione prevede che la stessa si applichi alle istanze di conciliazione presentate successivamente al 27 febbraio 2023.

Il Dirigente dell'Ufficio Contenuto minimo dei diritti degli utenti
Katia Gallo

(documento firmato digitalmente
ai sensi del d.lgs. 82/2005)

⁸⁹ Approvati, rispettivamente, con delibera n. 52/2014, del 4 luglio 2014, n. 86/2015, del 15 ottobre 2015 e n. 4/2015, del 20 gennaio 2015.