

**Conclusione del procedimento avviato con delibera n. 236/2022. Approvazione 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”*.**

***RELAZIONE ISTRUTTORIA DEGLI UFFICI***

**SOMMARIO**

---

<b>1</b>	<b>PROCEDIMENTO</b>	<b>4</b>
1.1	Quadro di contesto	4
<b>2</b>	<b>ESITI DELLA CONSULTAZIONE</b>	<b>5</b>
	<b>PARTE I DISPOSIZIONI GENERALI</b>	<b>7</b>
2.1	Articolo 1 – Definizioni	7
2.1.1	Contenuti del Documento	7
2.1.2	Sintesi delle osservazioni all’articolo 1	7
2.1.3	Valutazioni	8
2.2	Articolo 2 - Oggetto e ambito di applicazione	11
2.2.1	Contenuti del Documento	11
2.2.2	Sintesi delle osservazioni all’articolo 2	11
2.2.3	Valutazioni	12
2.3	Articolo 3 – Fasi della procedura	17
2.3.1	Contenuti del Documento	17
2.3.2	Sintesi delle osservazioni all’articolo 3	18
2.3.3	Valutazioni	18
2.4	Articolo 4 – Soggetti dinanzi ai quali può essere esperito il tentativo obbligatorio di conciliazione	20
2.4.1	Contenuti del Documento	20
2.4.2	Sintesi delle osservazioni all’articolo 4	20
2.4.3	Valutazioni	21
	<b>PARTE II – PROCEDURA DINANZI AL SERVIZIO CONCILIAZIONE</b>	<b>24</b>
2.5	Articolo 5 - Tentativo di conciliazione tramite piattaforma ConciliaWeb	24
2.5.1	Contenuti del Documento	24
2.5.2	Sintesi delle osservazioni all’articolo 5	24
2.5.3	Valutazioni	26
2.6	Articolo 6 – Istanza di conciliazione	28
2.6.1	Contenuti del Documento	28
2.6.2	Sintesi delle osservazioni all’articolo 6	28

2.6.3	Valutazioni	31
<b>2.7</b>	<b>Articolo 7 - Inammissibilità dell'istanza di conciliazione</b>	<b>36</b>
2.7.1	Contenuti del Documento	36
2.7.2	Sintesi delle osservazioni all'articolo 7	36
2.7.3	Valutazioni	38
<b>2.8</b>	<b>Articolo 8 – Avvio della procedura</b>	<b>39</b>
2.8.1	Contenuti del Documento	39
2.8.2	Sintesi delle osservazioni all'articolo 8	39
2.8.3	Valutazioni	41
<b>2.9</b>	<b>Articolo 9 - Svolgimento della procedura ed esito</b>	<b>42</b>
2.9.1	Contenuti del Documento	42
2.9.2	Sintesi delle osservazioni all'articolo 9	43
2.9.3	Valutazioni	44
<b>2.10</b>	<b>Articolo 10 – Limiti di utilizzabilità delle informazioni acquisite</b>	<b>46</b>
2.10.1	Contenuti del Documento	46
2.10.2	Sintesi delle osservazioni all'articolo 10	46
2.10.3	Valutazioni	47
<b>2.11</b>	<b>Articolo 11 - Individuazione e requisiti del Conciliatore</b>	<b>47</b>
2.11.1	Contenuti del Documento	47
2.11.2	Sintesi delle osservazioni all'articolo 11	48
2.11.3	Valutazioni	48
	<b>PARTE III -LA DEFINIZIONE DELLE CONTROVERSIE DINANZI ALL'AUTORITA'</b>	<b>49</b>
	<b>PARTE IV – DISPOSIZIONI FINALI</b>	<b>50</b>
<b>2.12</b>	<b>Articolo 19 – Relazione annuale, disposizioni di coordinamento e finali</b>	<b>50</b>
2.12.1	Contenuti del Documento	50
2.12.2	Sintesi delle osservazioni all'articolo 19	51
2.12.3	Valutazioni	51

## 1 PROCEDIMENTO

### 1.1 Quadro di contesto

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 l. 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 (di seguito Decreto), 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, 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 novellato prevede che l’Autorità, oltre *“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”*, sia chiamata *“a dirimere le relative controversie”*, aggiungendo così, 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, l’articolo 37, comma 3, lettera h), del Decreto novellato prevede in capo all’Autorità 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”*.

L’articolo 10 della l. 118/2022, nel configurare il tentativo di conciliazione quale condizione di procedibilità dell’azione in sede giurisdizionale, prevede, poi, al comma 2, che le nuove disposizioni acquistano efficacia decorsi sei mesi dalla data di entrata in vigore della stessa legge, avvenuta il 27 agosto 2022, e si applicano ai processi successivamente iniziati.

Nel contesto illustrato, con delibera n. 236/2022, del 1° dicembre 2022, l’Autorità ha avviato un procedimento per l’adozione della *“Disciplina, in prima attuazione, delle modalità per la soluzione non giurisdizionale delle controversie tra gli operatori economici che gestiscono reti, infrastrutture e servizi di trasporto e gli utenti o i consumatori, ai sensi dell’articolo 10 della legge 5 agosto 2022, n. 118”* (di seguito: Disciplina) e, contestualmente, ha sottoposto a consultazione dei soggetti interessati uno schema della predetta disciplina (Allegato A), fissando alla data del 9 gennaio 2023

il termine per l’invio di osservazioni ed eventuali proposte, e al 10 febbraio 2023 quello di conclusione del procedimento.

## 2 ESITI DELLA CONSULTAZIONE

L’Allegato A alla delibera n. 236/2022 contiene, come accennato, lo schema della Disciplina, sottoposta a consultazione, predisposto in considerazione degli esiti dell’attività di analisi propedeuticamente svolta dagli Uffici ed esposta in dettaglio nella Relazione illustrativa contestualmente pubblicata sul sito *web* istituzionale dell’Autorità.

Tale Relazione, agli atti del fascicolo del procedimento, illustra gli elementi essenziali del provvedimento sottoposto a consultazione, unitamente alla *ratio* degli articoli proposti.

Alla consultazione hanno partecipato, quali interessati, i soggetti indicati nella seguente Tabella 1, i quali hanno inviato i propri contributi entro il termine sopra indicato.

Tabella 1 – Soggetti intervenuti nella consultazione

Soggetto	Tipologia
AISCAT – Associazione Nazionale Società Concessionarie Autostrade e Trafori	Ass. operatori
ANAV - Associazione Nazionale Autotrasporto Viaggiatori	Ass. operatori
Altroconsumo	Ass. consumatori
Autostrade per l’Italia S.p.A. (ASPI)	Operatore economico
ASSTRA – Associazione Trasporti	Ass. operatori
ATIVA – Autostrada Torino – Ivrea – Valle d’Aosta S.p.A.	Operatore economico
Autostrada Asti – Cuneo S.p.A.	Operatore economico
Autostrada dei Fiori S.p.A.	Operatore economico
Autovia Padana S.p.A.	Operatore economico
Centro Europeo Consumatori Italia	Ass. consumatori
Centro Tutela Consumatori Utenti	Ass. consumatori
Cittadinanzattiva	Ass. consumatori
Codacons	Ass. consumatori
Confitarma – Confederazione Italiana Armatori	Operatore economico
Federconsumatori	Ass. consumatori
Federtrasporto	Ass. operatori
Flixbus Italia S.r.l.	Operatore economico
IATA – IBAR	Ass. operatori

Italo – Nuovo Trasporto Viaggiatori S.p.A.	Operatore economico
Marini - Studio Legale	Studio Legale
Movimento Consumatori	Ass. consumatori
Rete Ferroviaria Italiana S.p.A. (RFI)	Operatore economico
Ryanair DAC.	Operatore economico
SALT Tronco Ligure e Toscano S.p.A.	Operatore economico
SATAP S.p.A.	Operatore economico
SAV S.p.A.	Operatore economico
SITAF S.p.A.	Operatore economico
Tangenziale Esterna S.p.A.	Operatore economico
Trenitalia S.p.A.	Operatore economico
Trenord S.r.l.	Operatore economico
U.Di.Con A.P.S. – Unione per la Difesa dei Consumatori	Ass. consumatori
Unione Nazionale Consumatori APS	Ass. consumatori

Di seguito si darà conto, sinteticamente, dei contributi forniti da tali soggetti in merito ai contenuti del documento posto in consultazione con la citata delibera n. 236/2022 (nel seguito, anche: Documento) e delle relative valutazioni<sup>1</sup>.

Si evidenzia che le società Ativa, Autostrada Asti - Cuneo, Autostrada dei Fiori, Autovia padana, Salt, Satap, Sav, Sitaf e Tangenziale esterna hanno presentato contributi separati ma aventi il medesimo contenuto; pertanto, nella presente Relazione istruttoria, per finalità di sintesi, saranno indicate come *“le 9 Concessionarie autostradali”*.

Per quel che concerne la descrizione delle disposizioni e delle tematiche rilevanti, nonché della *ratio* sottesa alle scelte effettuate nel Documento, laddove non siano intervenute modifiche in esito alla procedura di consultazione, si rinvia alla Relazione illustrativa sopra indicata.

---

<sup>1</sup> Sono pervenuti, altresì, oltre i termini indicati per la conclusione della consultazione, ulteriori contributi da studi legali (prott. ART 1323/2023, del 27 gennaio 2023, 1592/2023 e 1564/2023, del 1° febbraio 2023), riferiti prevalentemente al settore aereo. Le tematiche rappresentate in tali contributi erano, in ogni caso, state già vagliate nell'analisi propedeutica svolta dagli Uffici circa i presupposti dell'intervento dell'Autorità, esposti nella Relazione illustrativa al Documento, mentre altri potranno essere presi in considerazione nella redazione delle specifiche tecniche (per quanto attiene alla cessione del credito).

## PARTE I DISPOSIZIONI GENERALI

---

### 2.1 Articolo 1 – Definizioni

---

#### 2.1.1 Contenuti del Documento

---

L'atto posto in consultazione definisce, ai sensi dell'articolo 37, comma 3, lettera h), del Decreto, la 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 l. 118/2022. Si ritiene utile ribadire, anche in questa sede, che la specificazione *"in prima attuazione"* richiama il contesto di novità dell'introduzione di procedure ADR nei settori in esame<sup>2</sup>, i tempi stringenti per l'adeguamento alle prescrizioni normative, e, conseguentemente, la probabile necessità di successivi affinamenti e/o modifiche della Disciplina, dettati dall'esperienza applicativa o dall'evoluzione degli elementi di contesto.

L'**articolo 1, comma 1**, del Documento esplicita le definizioni rilevanti ai fini dell'applicazione della Disciplina, rinviando, al **comma 2**, per quanto non espressamente indicato, alle definizioni di cui al decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206 (di seguito: Codice del consumo).

#### 2.1.2 Sintesi delle osservazioni all'articolo 1

---

Rfi ritiene opportuno introdurre, al **comma 1**, una definizione di reclamo analoga a quella contenuta nelle Misure approvate con delibere ART nn. 106/2018 e 28/2021<sup>3</sup>.

Con riguardo alla definizione di cui al **comma 1, lettera c)**, Italo propone di integrare il richiamo al Codice del consumo specificando *"laddove applicabile"*, al fine di evitare che possa ingenerarsi il convincimento che la predetta disciplina sia sempre applicabile e che la figura dell'utente coincida sempre con quella del consumatore, come definita dall'articolo 3 del Codice del consumo.

Per quanto concerne la definizione di *"utente"*, di cui alla **lettera f)**, Anav e Asstra propongono l'adozione della definizione di *"utente"* individuata dalla normativa a tutela dei consumatori nonché dalla nozione di utente contenuta nella delibera ART n. 28/2021; Anav precisa, inoltre, che l'impresa di trasporto è al

---

<sup>2</sup> Fatte salve alcune esperienze di Organismi di conciliazione iscritti nell'elenco tenuto dal Ministero delle Imprese e del Made in Italy (cfr. pagina <https://www.mise.gov.it/index.php/it/mercato-e-consumatori/tutela-del-consumatore/controversie-di-consumo/adr-risoluzione-alternativa-controversie>), nonché altre procedure ADR non iscritte in tale elenco, ma previste nelle carte dei servizi.

<sup>3</sup> Si fa riferimento, rispettivamente, 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"*, 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"*.

contempo utente del servizio reso dal gestore dell'infrastruttura di trasporto e operatore economico che gestisce il servizio di trasporto medesimo; analoga considerazione è formulata da Federtrasporto.

In relazione alla medesima definizione, Anav e Federtrasporto suggeriscono di eliminare la possibilità di accesso alla procedura anche all'utente potenziale: in particolare Anav rileva l'opportunità di ricondurla entro i limiti individuati dalla delibera dell'Autorità n. 28/2021. Federtrasporto evidenzia che qualsiasi procedimento giurisdizionale, o anche solo decisorio, si basa sul presupposto della situazione legittimante dell'istante ovvero di un rapporto diretto, certo e concreto tra il soggetto che agisce e la pretesa che il medesimo intende far valere.

Con riferimento alla definizione di "associazione dei consumatori", di cui alla **lettera g)**, Trenitalia ritiene opportuno chiarire che anche le articolazioni territoriali delle associazioni dei consumatori sono da ritenersi incluse nella definizione in esame.

Movimento Consumatori osserva che l'attuale formulazione consente ad una associazione riconosciuta a livello regionale di attivare una procedura a favore di un utente residente in altra Regione: al riguardo chiede di valutare l'opportunità di estendere la legittimazione delle associazioni regionali di rappresentare utenti non residenti nelle Regioni dove le medesime associazioni non hanno sede, specificando, ad esempio, che l'accreditamento garantisce la possibilità per le associazioni iscritte negli elenchi regionali di rappresentare esclusivamente utenti residenti o domiciliati nelle Regioni di appartenenza.

Altroconsumo propone di eliminare dalla definizione di associazione dei consumatori le associazioni regionali, in quanto ritiene sufficienti quelle iscritte nell'elenco previsto dall'articolo 137 del Codice del consumo.

### 2.1.3 Valutazioni

---

Per quanto attiene alla proposta di integrazione formulata da Rfi, si rappresenta che la definizione di "reclamo" adottata dall'Autorità con gli atti di regolazione approvati con le delibere n. 106/2018 e n. 28/2021 è correlata allo specifico oggetto dei due atti di regolazione, volti a definire il contenuto minimo dei diritti degli utenti con riguardo al trattamento dei reclami di prima istanza da parte gestori dei servizi e delle relative infrastrutture. Infatti, nei predetti atti di regolazione per "reclamo" si intende ogni comunicazione scritta con la quale l'utente, o per suo conto un rappresentante o un'associazione di utenti, esprime lamentele circa la non coerenza del servizio con uno o più requisiti definiti non solo dalla normativa europea e nazionale, ma anche dalle condizioni generali di trasporto e, ove ne sia prevista l'adozione, dalla carta dei servizi<sup>4</sup>.

Diversamente, come si dirà meglio di seguito, l'Autorità ha ritenuto, quantomeno in fase di prima attuazione della Disciplina, di non includere nell'ambito di applicazione della stessa le controversie

---

<sup>4</sup> Analoga definizione è contenuta altresì all'Allegato A alla delibera n. 83/2019 "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".

attinenti alla mancata coerenza alle disposizioni contenute nelle condizioni generali di trasporto e, ove ne sia prevista l'adozione, nelle carte dei servizi<sup>5</sup>.

In relazione all'osservazione di Italo, si ritiene che la precisazione suggerita non sia necessaria, dal momento che la Disciplina si riferisce al Codice del consumo esclusivamente per quanto attiene al Titolo II-bis (*"Risoluzione extragiudiziale delle controversie"*) della Parte V, come peraltro si evince dalla formulazione del comma 2 dell'articolo 1 della Disciplina, il quale rimanda alle definizioni dell'articolo 141, comma 1, del Codice del consumo, ovvero sia alle definizioni riferibili al citato Titolo II-bis.

Per quanto concerne le osservazioni formulate da Anav e Federtrasporto sulla definizione di *"utente"*, di cui alla lettera f), tale definizione va letta in stretta correlazione con l'ambito di applicazione oggettivo, che, come si vedrà di seguito, verrà ulteriormente precisato. Anche quando l'utente utilizza un'infrastruttura, infatti, le controversie rientranti nell'ambito di applicazione della Disciplina sono esclusivamente quelle indicate all'articolo 2 della stessa, il quale rimanda a specifiche normative e, conseguentemente, ai soggetti per i quali le stesse trovano applicazione.

Si ritiene, inoltre, di dover confermare che anche l'utente potenziale può accedere alla procedura di conciliazione nel caso in cui la controversia abbia ad oggetto un diritto garantito dai regolamenti europei a tutela dei passeggeri, o dalla regolazione dell'Autorità: ad esempio, per quanto concerne il regolamento (CE) n. 1371/2007<sup>6</sup> figurano alcune fattispecie relative alla fase precedente alla stipula del contratto di trasporto. Si ricorda, in particolare, l'articolo 8 (*"Informazioni di viaggio"*)<sup>7</sup>, l'articolo 9 (*"Disponibilità di biglietti, biglietti globali e prenotazioni"*) e l'articolo 10 (*"Sistemi di informazioni di viaggio e di prenotazione"*). Analogamente, per quanto concerne il regolamento (UE) n. 1177/2010<sup>8</sup>, oltre all'articolo 4 (*"Biglietti e condizioni contrattuali non discriminatorie"*), deve essere tra l'altro menzionato il *"Diritto al trasporto"* di cui all'articolo 7<sup>9</sup>; infine, per quanto riguarda il regolamento (UE) n. 181/2011<sup>10</sup>, oltre all'articolo 4 (*"Biglietti e condizioni contrattuali non discriminatorie"*), deve essere tra l'altro richiamato il

---

<sup>5</sup> Condizioni generali di trasporto e carte dei servizi potrebbero comunque venire in rilievo ove le relative previsioni fossero correlate a diritti degli utenti sanciti dalla normativa europea e nazionale di cui si dirà.

<sup>6</sup> 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.

<sup>7</sup> Che, al paragrafo 1, disciplina le informazioni che, su richiesta, le imprese ferroviarie e i venditori di biglietti devono fornire ai passeggeri prima del viaggio, tra le quali, ad esempio, gli orari e condizioni per il viaggio più veloce/per la tariffa più bassa.

<sup>8</sup> 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.

<sup>9</sup> Ai sensi del quale, con riguardo alle persone con disabilità o a mobilità ridotta, (i) un vettore, agente di viaggio e un operatore turistico non può rifiutare di accettare una prenotazione, emettere o fornire altrimenti un biglietto unicamente per motivi di disabilità o di mobilità ridotta e (ii) le prenotazioni e i biglietti siano offerti alle medesime persone senza costi aggiuntivi alle stesse condizioni applicabili a tutti gli altri passeggeri.

<sup>10</sup> 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.

“Diritto al trasporto” di cui all’articolo 9<sup>11</sup>. Si tratta, infatti, di diritti conferiti agli utenti che intendono fruire di un servizio di trasporto ma che ancora non hanno potuto stipulare il relativo contratto per impedimenti correlati ad un’inadempienza dell’operatore economico.

Avuto riguardo sempre alla definizione di utente, per quanto concerne l’osservazione pervenuta da Asstra, nel richiamare le considerazioni al riguardo già formulate nella Relazione illustrativa pubblicata contestualmente alla delibera n. 236/2022 (par. 3.1), si conferma che l’utente di cui alla Disciplina potrebbe anche essere una persona giuridica: a mero titolo di esempio, l’azienda che ha acquistato il biglietto per il proprio dipendente, oppure l’impresa di autotrasporto che utilizza l’autostrada, nei limiti in cui la regolazione dell’Autorità futura attribuirà a tale tipologia di soggetti, eventualmente e in relazione agli esiti delle procedure di consultazione in materia, specifici diritti ai sensi dell’articolo 37, comma 2, lettera e) del Decreto.

Si ritiene inoltre opportuno chiarire, senza tuttavia apportare modifiche all’articolato, avuto riguardo all’esigenza esposta da Trenitalia, che le articolazioni territoriali delle associazioni dei consumatori di cui all’articolo 137 del Codice del consumo, in quanto strutture facenti parte delle associazioni stesse e operanti a livello territoriale, rientrano già nella definizione di cui alla lettera g) e che ciò verrà in evidenza nell’ambito delle specifiche tecniche relative all’utilizzo della piattaforma.

Con riferimento sempre alla lettera g), relativamente alla proposta di Altroconsumo, volta ad escludere che le associazioni dei consumatori iscritte negli elenchi regionali possano divenire soggetti accreditati, nell’evidenziare che i servizi di trasporto, in particolare per quanto attiene al TPL, presentano spesso una dimensione locale, si ritiene che la previsione debba essere mantenuta. Infine, si ricorda che disposizione analoga è presente anche nel “Regolamento sulle procedure di risoluzione delle controversie tra utenti e operatori di comunicazioni elettroniche o fornitori di servizi di media audiovisivi” (allegato B alla delibera n. 358/22/CONS, del 12 ottobre 2022, dell’Autorità per le Garanzie nelle comunicazioni, di seguito: Regolamento AGCOM).

Come di seguito meglio indicato, invece, l’osservazione del Movimento Consumatori viene tenuta in considerazione specificando che le associazioni riconosciute a livello regionale possano rappresentare soltanto utenti residenti nella Regione ove operano (cfr. articolo 5, comma 4, della Disciplina).

Infine, la **lettera n)** viene modificata a seguito dell’individuazione, quale strumento corrispondente alle finalità della Disciplina, la piattaforma ConciliaWeb utilizzata dall’Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (AGCOM). In proposito, a seguito della sottoscrizione del Protocollo di collaborazione tra l’Autorità e l’AGCOM - il quale prevede che le Parti cooperino ai fini della definizione, da parte dell’Autorità, di procedure alternative di risoluzione delle controversie, sulla base dell’esperienza maturata dall’AGCOM in tale materia, con lo scopo, altresì, di individuare soluzioni tecniche adeguate, ivi compreso il possibile riutilizzo di piattaforme telematiche esistenti, e delle attività propedeutiche svolte dai

---

<sup>11</sup> Che contiene la medesima disposizione di cui all’articolo 7 del reg. (UE) n. 1177/2010 richiamata nella precedente nota.

competenti Uffici delle due Autorità, - il riuso della piattaforma in questione è stato formalizzato mediante la firma congiunta di una Procedura attuativa.

## 2.2 Articolo 2 - Oggetto e ambito di applicazione

---

### 2.2.1 Contenuti del Documento

---

All'**articolo 2, comma 1**, l'oggetto e l'ambito di applicazione della Disciplina, relativa alle 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 sono stati definiti facendo riferimento alla all'articolo 37, comma 3, lettera h), del Decreto, come novellato dall'articolo 10 della l. 118/2022.

Per quanto concerne l'ambito di applicazione, vengono infatti individuate, in fase di prima applicazione, le controversie che hanno ad oggetto le violazioni dei diritti degli utenti previste dalla normativa europea o nazionale, nonché dagli atti di regolazione adottati dall'Autorità ai sensi dell'articolo 37, comma 2, lettera e), de Decreto.

Il **comma 2** elenca le controversie per le quali non trova applicazione la disciplina definita nel Documento. In particolare, vengono escluse le controversie:

- volte a promuovere l'azione inibitoria da parte delle associazioni dei consumatori, di cui all'articolo 37 del Codice del consumo oppure i procedimenti collettivi (c.d. *class action*), di cui agli articoli da 840-bis a 840-sexiesdecies del c.p.c. (**lettera a**);
- tra utenti e operatori economici esperibili ai sensi di specifiche discipline (**lettera b**).

### 2.2.2 Sintesi delle osservazioni all'articolo 2

---

Con riguardo al **comma 1**, il Centro Europeo dei Consumatori suggerisce di introdurre un allegato con l'elenco delle normative rientranti nell'ambito oggettivo della procedura. Ciò al fine di limitare il rischio di invio di istanze inammissibili ai sensi dell'articolo 7, comma 1, lettera c), del Documento, e di disattendere le aspettative dei consumatori. Italo propone che l'Autorità si impegni ad emanare, prima dell'entrata in vigore della Disciplina, un provvedimento contenente l'elenco tassativo di ipotesi per le quali l'esperimento del tentativo di conciliazione è condizione di procedibilità.

Di analogo contenuto, in merito all'opportunità di individuare, in maniera puntuale, le fattispecie rispetto alle quali è possibile attivare la procedura di risoluzione delle controversie, sono le osservazioni formulate da Flixbus, Anav e Asstra; inoltre, Asstra propone che, nell'individuazione delle controversie, l'Autorità debba tenere in considerazione anche il valore economico delle stesse.

Confitarma e lo Studio legale Marini suggeriscono di circoscrivere l'ambito di applicazione alle sole controversie concernenti il rispetto del contenuto minimo dei diritti definito dagli atti di regolazione adottati ai sensi dell'art. 37, comma 2, lettera e) del Decreto, (e non anche alle controversie relative ai diritti degli utenti riconosciuti dalla normativa europea o nazionale).

Ryanair ritiene necessario specificare che per il trasporto aereo passeggeri la normativa applicabile include il regolamento (CE) n. 261/2004 e la Convenzione di Montreal del 1999.

Aspi e le 9 Concessionarie autostradali segnalano la necessità che, prima dell'adozione della Disciplina sulle procedure ADR, vengano definiti i diritti degli utenti autostradali, come prefigurato dalla delibera dell'Autorità del n. 59/2022, del 14 aprile 2022, con la quale è stata avviata l' *"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"*. Ad avviso di tali soggetti mancherebbe, infatti, la base giuridica per dirimere e risolvere le eventuali controversie insorte tra le Parti. ASPI in particolare propone di sospendere i termini per la consultazione con riferimento all'ambito del servizio autostradale.

Aiscat suggerisce una revoca in autotutela del procedimento, o una sospensione dei termini nelle more della definizione del procedimento di cui alla delibera n. 59/2022 e, contestualmente, di inserire adeguate modalità di coordinamento dei due procedimenti e dei relativi contenuti.

In relazione al **comma 2, lettera a)**, il Centro Europeo dei Consumatori chiede chiarimenti sull'esclusione delle azioni inibitorie e, in particolare se, accertata l'esistenza di una clausola vessatoria nel contratto di trasporto o l'adozione di una pratica commerciale scorretta da parte dell'autorità competente, sarà possibile per il consumatore ricorrere a tale strumento per esercitare il diritto di ottenere la risoluzione contrattuale e/o il risarcimento del danno, in quanto anch'essi diritti *"riconosciuti dalla normativa europea o nazionale"*.

Altroconsumo propone di eliminare il **comma 2, lettera b)**, in quanto trattasi di una definizione troppo generica che lascia adito ad una interpretazione soggettiva della disposizione; inoltre suggerisce di circoscrivere la materia alle controversie tra utenti e operatori economici *"per le quali sono già in corso procedure di soluzione non giurisdizionale"*.

Aiscat, Asstra e Federtrasporto propongono di chiarire a quali specifiche procedure si fa riferimento con la medesima esclusione. Asstra inoltre evidenzia che le ipotesi indicate nella Relazione illustrativa non risultano esaustive, in quanto non ricomprendono, ad esempio, il tema dell'accesso agli autoservizi.

Infine, Trenord chiede, con riguardo alla medesima disposizione, se nelle fattispecie ivi indicate siano comprese anche le procedure di negoziazione paritetica.

### 2.2.3 Valutazioni

---

Si ritiene opportuno, in via preliminare, evidenziare che, come già rappresentato nella Relazione illustrativa pubblicata contestualmente al Documento, l'articolo 10 della l. 118/2022 ha attribuito all'Autorità un'ampia autonomia nel definire in concreto le modalità applicative della norma e, nello specifico, nell'individuazione delle controversie da assoggettare al tentativo obbligatorio di conciliazione e delle relative modalità di risoluzione.

Pertanto, al comma 1, viene inserita una precisazione relativa al fatto che le modalità individuate sono quelle di cui all'articolo 4, disposizione che, a sua volta, indica i soggetti dinanzi ai quali è possibile esperire il tentativo obbligatorio di conciliazione.

Per quanto attiene alla richiesta, avanzata da numerosi soggetti, di individuare in maniera più dettagliata le controversie oggetto della Disciplina, si ritiene di accogliere l'esigenza di maggior chiarimento predisponendo un apposito annesso (Annesso 1 alla Disciplina) relativo alla normativa europea e nazionale riguardante i diritti degli utenti che sono ricompresi, in caso di controversia, nell'ambito di applicazione della Disciplina. Non si ritiene, in proposito, di includere in detto elenco, quantomeno in fase di prima applicazione, la Convenzione per l'unificazione di alcune norme relative al trasporto aereo internazionale (convenzione di Montreal<sup>12</sup>), la quale è richiamata nel regolamento (CE) n. 261/2004, esclusivamente al considerando 14<sup>13</sup>.

Diversamente, con riguardo all'Estratto delle regole uniformi concernenti il contratto di trasporto internazionale per ferrovia dei viaggiatori e dei bagagli (CIV), il regolamento (CE) n. 1371/2007 lo richiama esplicitamente in alcuni articoli<sup>14</sup>, e segnatamente, all'articolo 4 (*Contratto di trasporto*)<sup>15</sup>, all'articolo 11 (*Responsabilità per i passeggeri e i bagagli*)<sup>16</sup>, all'articolo 13 (*Pagamenti anticipati*), comma 1<sup>17</sup> e all'articolo 15 (*Responsabilità per ritardi, perdite di coincidenza e soppressioni*)<sup>18</sup>.

Si ritiene, pertanto, che nella fase del tentativo obbligatorio di conciliazione, considerata la relativa funzione deflattiva del contenzioso giurisdizionale (mentre per l'eventuale fase decisoria il Documento faceva esplicitamente salva la possibilità per l'utente di agire in sede giurisdizionale per il riconoscimento

---

<sup>12</sup> Firmata a Montréal il 28 maggio 1999 ([https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:22001A0718\(01\):it:HTML](https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:22001A0718(01):it:HTML)), la Convenzione in parola è stata approvata per conto della Comunità europea con Decisione del Consiglio del 5 aprile 2021 (2001/359/CE) relativa alla conclusione da parte della Comunità europea della convenzione per l'unificazione di alcune norme relative al trasporto aereo (convenzione di Montreal).

<sup>13</sup> *“Come previsto ai sensi della convenzione di Montreal, gli obblighi che incombono ai vettori aerei operativi dovrebbero essere limitati o dovrebbero non applicarsi nei casi in cui un evento è dovuto a circostanze eccezionali che non si sarebbero comunque potute evitare anche se fossero state adottate tutte le misure del caso. Siffatte circostanze possono, in particolare, ricorrere in caso di instabilità politica, condizioni meteorologiche incompatibili con l'effettuazione del volo in questione, rischi per la sicurezza, improvvise carenze del volo sotto il profilo della sicurezza e scioperi che si ripercuotono sull'attività di un vettore aereo operativo”.*

<sup>14</sup> Oltre che nei considerando 6 e 14.

<sup>15</sup> *“Fatte salve le disposizioni di cui al presente capo, la conclusione e l'esecuzione di un contratto di trasporto e la fornitura di informazioni e biglietti sono disciplinate dalle disposizioni dell'allegato I, titoli II e III”.*

<sup>16</sup> *“Fatte salve le disposizioni del presente capo e la legislazione nazionale applicabile che garantisce ai passeggeri ulteriori indennizzi per i danni, la responsabilità delle imprese ferroviarie in relazione ai passeggeri ed ai loro bagagli è disciplinata dai capi I, III e IV del titolo IV nonché dal titolo VI e dal titolo VII quali riportati nell'allegato I”.*

<sup>17</sup> *“In caso di decesso o lesioni di un passeggero, l'impresa ferroviaria di cui all'articolo 26, paragrafo 5, dell'allegato I, effettua, senza indugio e in ogni caso entro quindici giorni dall'identificazione della persona fisica avente diritto al risarcimento, i pagamenti anticipati eventualmente necessari per soddisfare le immediate necessità economiche proporzionalmente al danno subito”.*

<sup>18</sup> *“Fatte salve le disposizioni del presente capo, la responsabilità dell'impresa ferroviaria per i ritardi, le perdite di coincidenza e le soppressioni è disciplinata dall'allegato I, titolo IV, capo II”.*

di danni ulteriori<sup>19</sup>), ben possano essere formulate alle Parti proposte, che ciascuna è libera di accettare o rifiutare, volte a raggiungere un accordo quantomeno circa i profili esplicitamente menzionati dal regolamento (CE) n. 1371/2007<sup>20</sup>, dovendosi peraltro rammentare nuovamente che la prima fase di applicazione della Disciplina rappresenta una novità nel settore e richiederà, con ogni probabilità, successivi aggiustamenti a seguito dell'esperienza applicativa via via maturata.

Alla luce di quanto sopra, in tale Annesso sono perciò richiamati:

- il regolamento (CE) n. 261/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 febbraio 2004, 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 che abroga il regolamento (CEE) n. 295/91;
- il regolamento (CE) n. 1107/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 luglio 2006, relativo ai diritti delle persone con disabilità e delle persone a mobilità ridotta nel trasporto aereo;
- il regolamento (CE) n. 1371/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2007, relativo ai diritti e agli obblighi dei passeggeri nel trasporto ferroviario (applicabile fino al 6 giugno 2023);
- il regolamento (UE) n. 2021/782 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2021, relativo ai diritti e agli obblighi dei passeggeri nel trasporto ferroviario (applicabile dal 7 giugno 2023);
- il regolamento (UE) n. 1177/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 novembre 2010, relativo ai diritti dei passeggeri che viaggiano via mare e per vie navigabili interne e che modifica il regolamento (CE) n. 2006/2004;
- il regolamento (UE) n. 181/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 febbraio 2011, relativo ai diritti dei passeggeri nel trasporto effettuato con autobus e che modifica il regolamento (CE) n. 2006/2004;

---

<sup>19</sup> Cfr. articolo 18, comma 3, del Documento.

<sup>20</sup> Al riguardo, cfr. Cass. 7754/2020, nella quale si afferma, tra l'altro, che *"le invocate normative, nazionali e comunitarie [i.e. regolamento 1371/2007] sulle tutele indennitarie cui è tenuto il prestatore del servizio di trasporto ferroviario (applicabili secondo quanto chiarito da Cass., 08/05/2015, n. 9312, e Corte giust., 26/09/2013, in causa C-509/11, citata in controricorso), sono dirette ad assicurare forme di "indennizzo" per le ipotesi di cancellazione o interruzione o ritardo nel servizio, ma non a impedire che, qualora ne sussistano i presupposti, sia accolta la richiesta giudiziale di risarcimento di ulteriori pregiudizi tutelati e lesi"* e Cass. 23072/2022 sulla conciliazione obbligatoria di competenza dell'AGCOM: *[...] la L. n. 249 del 1997, art.1, comma 11, prevede semplicemente un tentativo di conciliazione obbligatorio per tutte le 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", senza alcuna limitazione, e quindi non esistono motivi per escludere dal suo ambito di applicazione le domande risarcitorie conseguenti alla violazione dei rapporti contrattuali tra operatori e utenti del servizio (esclusione che tra l'altro finirebbe per vanificare la stessa ratio della previsione di un tentativo di conciliazione obbligatorio, dal momento che nella materia in esame il risarcimento è generalmente l'oggetto principale delle domande che vengono proposte dagli utenti, e a volte l'unico)".*

- il decreto legislativo 17 aprile 2014, n. 70, “Disciplina sanzionatoria per la violazione delle disposizioni del regolamento (CE) n. 1371/2007, relativo ai diritti e agli obblighi dei passeggeri nel trasporto ferroviario”.

Per quanto attiene alla normativa nazionale applicativa dei regolamenti eurounitari, si è ritenuto di richiamare esclusivamente il d.lgs. 70/2014, in quanto soltanto tale atto normativo contiene, oltre a previsioni sanzionatorie, disposizioni applicabili sul piano del diritto sostanziale, quali, a titolo di esempio, quelle previste all’articolo 10 (*Sanzioni relative alle modalità di vendita di biglietti*), comma 1<sup>21</sup>, o all’articolo 14 (*Sanzioni per ritardi, perdite di coincidenze e soppressioni*), comma 1<sup>22</sup>.

Non si ritiene, invece, di dover elencare nell’Annesso gli atti di regolazione dell’Autorità relativi al contenuto minimo dei diritti ai sensi dell’articolo 37, comma 2, lettera e) del Decreto, in quanto la competenza è suscettibile di portare all’emanazione di ulteriori atti di regolazione<sup>23</sup>.

In relazione alla proposta formulata da Confitarma e dallo Studio legale Marini, di circoscrivere l’ambito di applicazione della Disciplina alle controversie relative al contenuto minimo dei diritti degli utenti definito dalla regolazione dell’Autorità, ai sensi dell’articolo 37, comma 2, lettera e), del Decreto, si rileva che il novellato articolo 37, comma 3, lettera h), del Decreto non reca preclusioni alla trattazione in conciliazione di controversie inerenti ai diritti stabiliti da fonti diverse dalla regolazione dell’Autorità, controversie che spetta a quest’ultima individuare, perseguendo l’obiettivo generale di deflazione del

---

<sup>21</sup> “I canali e le modalità di vendita dei biglietti devono presentare ampie accessibilità e facilità di fruizione. Le imprese ferroviarie forniscono informazione al pubblico adeguata e trasparente, anche mediante servizi telematici, in ordine ai canali ed alle modalità di vendita dei biglietti nonché alle condizioni e ai prezzi applicati”.

<sup>22</sup> “L’impresa ferroviaria rende conoscibili ai passeggeri, secondo forme e con mezzi idonei, ed anche mediante l’istituzione di servizi su portali internet, le disposizioni concernenti le modalità di indennizzo e di risarcimento in caso di responsabilità per ritardi, perdite di coincidenze o soppressione di treni, come previsti dagli articoli 15, 16 e 17 del regolamento. In caso di inosservanza di tale obbligo l’impresa ferroviaria è soggetta al pagamento di una sanzione amministrativa pecuniaria da 1.000 euro a 5.000 euro”.

<sup>23</sup> Si ricorda che l’Autorità ha, al momento, adottato i seguenti atti di regolazione 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, come di seguito meglio chiarito, 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”.

contenzioso<sup>24</sup>. Peraltro, non si ravvisano preclusioni all'utilizzo di procedure ADR anche in relazione a controversie sorte in merito diritti degli utenti previsti dalla normativa europea<sup>25</sup>.

Per quanto concerne la definizione, da parte di ART, del contenuto minimo dei diritti degli utenti autostradali, segnalata da Aiscat, Aspi e dalle 9 Concessionarie autostradali, e la richiesta di sospensione dei termini della consultazione per il settore autostradale formulata da Aiscat e Aspi, si rammenta che il procedimento in esame è stato avviato per adempiere a quanto previsto dalla citata l. 118/2022; risulta pertanto evidente che la Disciplina, sulla base dell'ambito oggettivo individuato all'articolo 2, comma 1, troverà applicazione al settore autostradale allorquando l'Autorità adotterà le misure di regolazione di cui all'articolo 37, comma 2, lettera e), del Decreto. Si segnala, in proposito, che con delibera n. 16/2023 del 27 gennaio 2023<sup>26</sup>, l'Autorità ha avviato un procedimento volto a definire il contenuto minimo degli specifici diritti, anche di natura risarcitoria, che gli utenti possono esigere nei confronti dei concessionari autostradali e dei gestori dei servizi erogati nelle pertinenze di servizio delle reti autostradali; nell'ambito di tale procedimento i soggetti interessati potranno formulare osservazioni e proposte relativamente alle misure che verranno poste in consultazione.

Si ritiene, ad ogni modo, di apportare una lieve riformulazione all'articolo 2, comma 1, chiarendo ulteriormente che si fa riferimento a misure di regolazione dell'Autorità già adottate ai sensi dell'articolo 3, comma 2, lettera e) del Decreto.

L'ulteriore specificazione, nei termini sopra indicati, dell'ambito di applicazione della Disciplina consente di eliminare il comma 2, lettera b), rispetto alla quale erano state avanzate delle richieste di chiarimento. Ad ogni modo, come esposto nella Relazione illustrativa pubblicata contestualmente al Documento, la *ratio* della predetta disposizione risiedeva nell'esistenza di normative che attribuiscono all'Autorità, nel settore ferroviario e in quello aeroportuale, funzioni para-giurisdizionali tipicamente riferite ad alcune tipologie di controversie tra operatori economici, dovendosi conseguentemente escluderle dall'ambito di applicazione della Disciplina. In particolare, in ambito ferroviario, il decreto legislativo 15 luglio 2015, n. 112<sup>27</sup>, all'articolo 37, commi 9<sup>28</sup> e ss., attribuisce all'Autorità, quale organismo di regolazione, di decidere

---

<sup>24</sup> Cfr. Relazione illustrativa pubblicata contestualmente alla delibera n. 236/2022, par. 3.2

<sup>25</sup> Cfr. con riguardo al settore aereo, *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), paragrafo 7).

<sup>26</sup> <https://www.autorita-trasporti.it/delibere/delibera-n-16-2023/>.

<sup>27</sup> 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)".

<sup>28</sup> In particolare, l'articolo 9 stabilisce che: "L'organismo di regolazione esamina tutti i reclami e, a seconda dei casi, richiede le informazioni pertinenti e avvia consultazioni con tutte le parti interessate entro un mese dal ricevimento del reclamo. Esso decide in merito ai reclami, adotta le misure necessarie per rimediare alla situazione e informa le parti interessate della sua decisione motivata entro un lasso di tempo ragionevole e prestabilito, in ogni caso non superiore a sei settimane dal ricevimento di tutte le informazioni pertinenti" (...). Il successivo

sulle controversie tra il vettore e il gestore dell'infrastruttura; nel rispetto della direttiva 2009/12/CE<sup>29</sup>, articoli 6 e 11, l'Autorità ha il potere di dirimere le controversie tra il gestore aeroportuale e gli utenti dell'aeroporto<sup>30</sup>. Ne conseguiva, alla luce della disposizione che si intende eliminare, che le predette controversie erano ovviamente escluse dall'ambito del Documento.

In relazione alle osservazioni di Trenord, si chiarisce che nella disposizione di cui alla lettera b) non potevano essere ricomprese le procedure di negoziazione paritetica, atteso che non può essere previsto un secondo grado del tentativo di conciliazione, per non aggravare il percorso della tutela giudiziaria. Tuttavia, come si dirà meglio trattando dei successivi articoli, quanto esposto è stato preso in considerazione prevedendo che l'istanza possa essere presentata al Servizio conciliazioni ART esclusivamente nei casi in cui per la medesima controversia non sia possibile esperire il tentativo obbligatorio di composizione stragiudiziale innanzi a organismi ADR- inclusi gli organismi di negoziazione paritetica - purché iscritti nell'elenco di cui all'articolo 141-*decies* del Codice del consumo, le cui procedure non prevedano oneri a carico dell'utente.

Si rappresenta, infine, che, con riguardo alla richiesta di chiarimento formulata dal Centro Europeo dei Consumatori, non risultano compresi nell'ambito di applicazione della Disciplina in esame, i diritti riconosciuti a seguito di una pronuncia da parte dell'Autorità Garante della concorrenza e del mercato.

Sono altresì da ritenersi escluse dall'ambito di applicazione della Disciplina le azioni rappresentative a tutela degli interessi collettivi dei consumatori, previste dalla direttiva (UE) n. 2020/1828, di cui il Governo ha approvato, il 9 dicembre 2022, lo schema di decreto legislativo di recepimento<sup>31</sup>.

## 2.3 Articolo 3 – Fasi della procedura

---

### 2.3.1 Contenuti del Documento

---

L'**articolo 3, comma 1**, del Documento indica le fasi della procedura, che si articola in (i) un tentativo obbligatorio di conciliazione e (ii) in una fase, eventuale, di definizione della controversia dinanzi all'Autorità.

I **commi 2, 3 e 4** fanno riferimento alle disposizioni previste dal novellato articolo 37, comma 3, lettera h): in particolare al **comma 2** viene ribadito, fatta salva la possibilità di richiedere nelle sedi giudiziarie a ciò preposte eventuali provvedimenti cautelari, che il tentativo obbligatorio di conciliazione rappresenta una

---

articolo 10 dispone che: *“La decisione dell'organismo di regolazione è vincolante per tutte le parti cui è destinata ed è atto definitivo. L'organismo di regolazione può imporre il rispetto delle proprie decisioni comminando adeguate sanzioni”*.

<sup>29</sup> Direttiva n. 2009/12/CE dell'11 marzo 2009 concernente i diritti aeroportuali.

<sup>30</sup> Dove per «utente dell'aeroporto», si intende *“qualsiasi persona fisica o giuridica che trasporti per via aerea passeggeri, posta e/o merci, da e per l'aeroporto considerato”* (cfr. articolo 2 della Direttiva n. 2009/12/CE).

<sup>31</sup> Cfr. <https://www.camera.it/leg19/682?atto=014&tipoAtto=Atto&idLegislatura=19&tab=1>

condizione di procedibilità dell'azione giurisdizionale, condizione che si considera comunque avverata trascorsi 30 giorni dalla proposizione dell'istanza di conciliazione (**comma 3**).

Il **comma 4** ribadisce la sospensione dei termini per agire in sede giurisdizionale fino alla scadenza del termine per la conclusione della procedura.

### 2.3.2 Sintesi delle osservazioni all'articolo 3

---

Al **comma 1**, Italo ritiene opportuno eliminare l'inciso "*e una fase eventuale di definizione della controversia dinanzi all'Autorità*", per le motivazioni che verranno illustrate nel prosieguo.

Con riguardo al **comma 2**, le 9 Concessionarie autostradali propongono di riformulare il primo periodo prevedendo che: "*non è possibile proporre ricorso in sede giurisdizionale fino a che non sia stato esperito un tentativo obbligatorio di conciliazione*". Ciò in quanto la verifica delle condizioni di procedibilità dell'azione giurisdizionale, e la conseguente adozione dei provvedimenti di rito, ivi compresi la dichiarazione di improcedibilità del ricorso, spetta all'Autorità giurisdizionale. Analogamente osservano che il vaglio dell'ammissibilità di eventuali istanze cautelari proposte prima del tentativo di conciliazione è comunque rimesso all'Autorità giurisdizionale.

Trenitalia ritiene più corretto utilizzare, ai **commi 2 e 3**, le parole "*azione giudiziale*" anche se la terminologia utilizzata nella l. 118/2022 è "*ricorso in sede giurisdizionale*"; Confitarma propone di sostituire il riferimento al "*ricorso in sede giurisdizionale*" con l'espressione "*atto introduttivo del giudizio*", in modo tale da chiarire che la condizione di procedibilità si applica anche ai giudizi introdotti con un atto diverso dal ricorso (ad esempio, con atto di citazione).

Altroconsumo suggerisce di modificare, al **comma 3**, il periodo "*trascorsi trenta giorni dalla proposizione della istanza di conciliazione*" con il seguente: "*trascorsi 40 giorni dalla proposizione della istanza di conciliazione, senza ricevere risposta*". Codacons chiede di prevedere un termine di 60 giorni (e non di 30) dalla presentazione dell'istanza per la conclusione del procedimento.

Inoltre, Ryanair osserva che il termine di trenta giorni dovrebbe decorrere dal momento in cui l'Autorità notifica alle Parti l'avvio della procedura per l'esperimento del tentativo di conciliazione ai sensi dell'articolo 8, comma 1, della Disciplina posta in consultazione.

### 2.3.3 Valutazioni

---

Per quanto concerne la proposta di non prevedere una "*eventuale fase di definizione della controversia dinanzi all'Autorità*", pur rinviando a quanto verrà esposto in relazione alla Parte III del Documento, si

anticipa che il comma 1 viene eliminato e la rubrica dell'articolo 3 viene conseguentemente modificata in *"Tentativo obbligatorio di conciliazione"*<sup>32</sup>.

Con riguardo alle osservazioni relative all'improcedibilità del ricorso in sede giurisdizionale in mancanza del previo esperimento del tentativo di conciliazione, e alla possibilità di richiedere, all'autorità giudiziaria, dei provvedimenti urgenti e cautelari (comma 2), si rappresenta che le previsioni in parola, oltre che conformi ai principi, suffragati da consolidata giurisprudenza, evidenziati nella Relazione illustrativa pubblicata contestualmente alla delibera n. 236/2021, sono in linea con quanto già previsto da altre Autorità<sup>33</sup>. È da rilevarsi, altresì, la coerenza con quanto espressamente previsto, in riferimento ai provvedimenti cautelari, dal decreto legislativo 4 marzo 2010, n. 28<sup>34</sup> (articolo 5, comma 5<sup>35</sup>). Appare evidente, infine, come la valutazione della sussistenza dei presupposti per la concessione dei provvedimenti cautelari non possa che spettare al giudice.

Relativamente all'osservazione pervenuta da Ryanair circa la decorrenza del termine di trenta giorni di cui al comma 3, si ritiene opportuno chiarire che, dal punto di vista tecnico, l'inserimento dell'istanza di conciliazione tramite la piattaforma ConciliaWeb può essere completato esclusivamente qualora siano caricate tutte le informazioni e i documenti richiesti dall'articolo 6 della Disciplina. Successivamente, il personale incaricato dall'Autorità potrà comunicare all'utente eventuali cause di inammissibilità dell'istanza non rilevabili dalla piattaforma informatica; eventuali cause di inammissibilità possono essere rilevate anche dall'operatore economico. È da escludersi, pertanto, che l'utente o un suo delegato possa presentare un'istanza di conciliazione senza aver caricato a sistema il reclamo di prima istanza, mentre l'eventuale utilizzo non corretto della piattaforma, specie da parte di soggetti accreditati, potrà comunque venire alla luce ed essere oggetto di verifiche da parte dei competenti Uffici dell'Autorità. Nel frattempo, la piattaforma consente comunque alle Parti di negoziare una eventuale soluzione transattiva, evitando in tal modo, per quanto possibile, l'*escalation* del contenzioso.

Sempre con riguardo al termine di trenta giorni di cui al comma 2 dell'articolo in esame, si ritiene opportuno evidenziare che la previsione è posta a salvaguardia del diritto all'azione di fronte al giudice e,

---

<sup>32</sup> Inoltre, il testo della disposizione viene allineato ulteriormente a quanto previsto all'articolo 3, comma 1, del Regolamento AGCOM.

<sup>33</sup> Si evidenzia, al riguardo, che 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), come integrata e modificata dalla deliberazione 383/2016/E/com, dalla deliberazione 355/2018/R/com e dalla deliberazione 301/2021/E/com (di seguito: Testo integrato ARERA) (disponibile alla pagina <https://www.arera.it/it/docs/16/209-16.htm>) prevede, all'articolo 3, comma 3.5, che: *"Lo svolgimento del tentativo di conciliazione non preclude in ogni caso la concessione dei provvedimenti giudiziali urgenti e cautelari"*.

<sup>34</sup> Recante *"Attuazione dell'articolo 60 della legge 18 giugno 2009, n. 69, in materia di mediazione finalizzata alla conciliazione delle controversie civili e commerciali"*.

<sup>35</sup> Che recita: *"Lo svolgimento della mediazione non preclude in ogni caso la concessione dei provvedimenti urgenti e cautelari, né la trascrizione della domanda giudiziale"*.

come già illustrato nella Relazione illustrativa pubblicata contestualmente al Documento, una previsione analoga è contenuta anche nei regolamenti relative alle procedure ADR di altre Autorità<sup>36</sup>.

Per quanto riguarda la durata effettiva della procedura, invece, il termine di trenta giorni ha carattere di ordinatorio e, qualora vi siano i presupposti per un possibile accordo, spetterà al Conciliatore proseguire la procedura nell'ottica di agevolare l'accordo stesso, come peraltro previsto all'articolo 9, comma 7, della Disciplina posta in consultazione.

Proprio per questo motivo i termini per agire in sede giurisdizionale devono intendersi sospesi non fino all'effettiva conclusione della procedura, ma trascorsi trenta giorni dalla sua proposizione.

A tal proposito, si è provveduto, nell'auspicio di una maggior chiarezza, a riformularlo pur mantenendo il medesimo testo, aderente al testo dell'articolo 10 della l. 118/2022, coordinandone le diverse parti.

## 2.4 Articolo 4 – Soggetti dinanzi ai quali può essere esperito il tentativo obbligatorio di conciliazione

---

### 2.4.1 Contenuti del Documento

---

L'**articolo 4, comma 1**, indica, per le controversie individuate all'articolo 2, comma 1, i soggetti innanzi ai quali il tentativo obbligatorio di conciliazione può essere esperito.

Tali soggetti, in analogia con quanto previsto da altre Autorità di regolazione indipendenti, sono individuati sulla base di quanto previsto, in tema di organismi ADR, dagli articoli 141 e seguenti del Codice del consumo.

La lettera c) del comma 1 fa riferimento all'elenco di cui all'articolo 141-*decies* del Codice del consumo, oggi tenuto, per quanto attiene al settore dei trasporti, dal Ministero delle Imprese e del Made in Italy, e che l'Autorità intende istituire in qualità di autorità amministrativa indipendente "*di regolazione di specifici settori*", che disciplina "*specifiche procedure ADR secondo le proprie competenze*" (cfr. articolo 141-*octies*, comma 1, lettera f) del Codice del consumo).

Il **comma 2** precisa che alle procedure degli organismi di cui alle lettere b) e c), fatte salve le disposizioni contenute nella Parte I della Disciplina, trova applicazione il regolamento dell'organismo scelto dalle Parti.

### 2.4.2 Sintesi delle osservazioni all'articolo 4

---

Italo suggerisce, con riguardo al **comma 1**, di specificare che il ricorso agli organismi individuati alle lettere a), b), c) è alternativo, e di precisare che nel caso in cui il tentativo sia azionato simultaneamente innanzi

---

<sup>36</sup> In particolare, così anche AGCOM, all'articolo 3, comma 4, del Regolamento AGCOM. Diversamente, il Testo integrato ARERA prevede il termine di 90 giorni per la conclusione della procedura conciliativa dinanzi il Servizio Conciliazione (cfr. articolo 4.2).

a più organismi, il tentativo deve ritenersi deferito all'organismo adito per primo. Inoltre, alla **lettera b)**, propone di introdurre i criteri di competenza territoriale da utilizzare per l'individuazione delle Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura (di seguito: CCIAA), facendo riferimento, ad esempio, al criterio stabilito in materia di mediazione civile dall'articolo 4, comma 1, del d.lgs. 28/2010.

Le 9 Concessionarie autostradali evidenziano che non è stato definito il regime applicabile con riferimento alle procedure dinanzi alle Camere di conciliazione.

Relativamente alla **lettera c)**, Italo chiede di inserire, dopo l'inciso *“inclusi gli organismi di negoziazione paritetica”*, la locuzione *“laddove istituiti dall'operatore economico”*, al fine di rafforzare il principio della non obbligatorietà dell'istituzione di detti organismi.

Inoltre, Italo ritiene opportuna l'aggiunta della seguente previsione: *“Nelle ipotesi di cui alle lettere b) e c) del comma 1 le istanze di conciliazione sono presentate alle CCIAA ovvero agli organismi ADR territorialmente competenti per la controversia, fatto salvo il diritto dell'operatore economico di contestare la competenza territoriale sia nel procedimento di conciliazione, sia nel giudizio”*.

Il Centro europeo Consumatori suggerisce di integrare l'elenco dei soggetti dinanzi ai quali può essere esperito il tentativo obbligatorio di conciliazione includendovi la piattaforma ODR.

Per quanto concerne il **comma 2**, lo Studio legale Marini osserva che i regolamenti degli organismi ADR prevedono una durata della mediazione *“non superiore a tre mesi”*, e pertanto sarebbe opportuno valutare un coordinamento della procedura di tali organismi al più breve termine di trenta giorni previsto dal citato articolo 3, al fine di evitare una disparità di trattamento tra gli utenti che scelgono strumenti di conciliazione differenti.

Infine, sebbene con riferimento ad un articolo successivo, Aiscat segnala che, con riferimento al comparto autostradale in concessione, la Direttiva del Ministero delle Infrastrutture e Trasporti n. 102 del 19 febbraio 2009 ha espressamente statuito per le concessionarie autostradali l'obbligo di prevedere nelle proprie carte dei servizi apposite commissioni di conciliazione: rileva al riguardo che la Disciplina posta in consultazione può ingenerare una frammentarietà di procedure tra loro alternative, con conseguente confusione nell'individuazione dello strumento di tutela più adatto per l'utenza.

### 2.4.3 Valutazioni

Per quanto attiene al rilievo formulato da Italo in merito al ricorso agli organismi di cui alle lettere a), b) e c), l'articolo 2 viene modificato per prevedere che l'istanza di conciliazione può essere presentata al Servizio conciliazioni ART soltanto ove, per la medesima controversia, il tentativo di conciliazione non possa essere esperito dinanzi a un organismo di conciliazione, anche paritetica, iscritto nell'elenco di cui all'articolo 141-*decies* del Codice del consumo e che non preveda costi a carico dell'utente. Circa i criteri per stabilire quale procedura debba prevalere nel caso di più istanze dinanzi a diversi organismi ADR, ove le procedure siano alternative, soccorre la previsione, già contenuta all'articolo 7, comma 1, lettera d), del Documento, circa l'inammissibilità dell'istanza in caso di tentativo di conciliazione, pendente o già

esperito, innanzi ad altro Organismo. Peraltro, con la nuova formulazione dell'articolo 2, tale ipotesi potrà verificarsi soltanto ove per la medesima controversia siano esperibili più procedure in alternativa.

In merito alla proposta di definire criteri ai fini dell'individuazione della Camera di commercio territorialmente competente, si ritiene tale previsione prematura, non essendo noto, al momento, se a seguito dell'eventuale protocollo di intesa con Unioncamere, tutte le CCIAA a livello territoriale aderiranno (al riguardo, né il Regolamento AGCOM, né il Testo integrato ARERA fissano i criteri di individuazione territoriale per le CCIAA<sup>37</sup>).

Relativamente alla mancata stipula, al momento, del protocollo di intesa con Unioncamere evidenziata dalla 9 Concessionarie autostradali, si ritiene che essa non rilevi ai fini dell'applicazione della Disciplina, dal momento che la possibilità di rivolgersi a tali organismi ADR per l'esperimento del tentativo obbligatorio di conciliazione è evidentemente subordinata alla stipula di un protocollo di intesa con Unioncamere e che, a tal fine, dovranno essere rispettati i requisiti previsti dal Codice del consumo (articoli 141-bis e seguenti). L'esperimento del tentativo di conciliazione dinanzi alle Camere di commercio, inoltre, qualora fossero previsti oneri a carico dell'utente, potrà avvenire in alternativa ad altre procedure.

In merito alla proposta formulata dal Centro Europeo dei Consumatori di includere tra i soggetti dinanzi ai quali è possibile esperire il tentativo obbligatorio di conciliazione la piattaforma ODR<sup>38</sup>, giova segnalare che la Commissione europea, in data 28 settembre 2022, ha avviato una consultazione in materia di diritti e di tutela dei consumatori<sup>39</sup>, al fine di raccogliere contributi per l'aggiornamento e adeguamento della direttiva 2013/11/UE<sup>40</sup> (di seguito: Direttiva ADR) e del regolamento (UE) n. 524/2013<sup>41</sup> (c.d. Regolamento

---

<sup>37</sup> Si precisa, altresì, che né il protocollo di intesa tra Unioncamere e AGCOM, né quello con ARERA fissano al riguardo tali criteri.

<sup>38</sup> Istituita dal regolamento 524/2013/UE 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)”*, con l'intento, da parte del legislatore europeo, di assicurare il raggiungimento di un livello elevato di protezione dei consumatori e garantire il corretto funzionamento del mercato interno, con particolare riguardo alla dimensione digitale. La finalità della piattaforma ODR è di agevolare la risoluzione extragiudiziale indipendente, imparziale, trasparente, efficace, rapida ed equa delle controversie derivanti da transazioni *online* tra consumatori e professionisti. Attivata dalla Commissione europea il 15 febbraio 2016, la piattaforma consente di presentare reclamo mediante la compilazione di un modulo elettronico disponibile in tutte le lingue ufficiali delle istituzioni dell'Unione. Il reclamo è trasmesso all'organismo ADR individuato e selezionato dalle Parti tra quelli muniti della certificazione a norma dell'articolo 20, paragrafo 2, della direttiva 2013/11/UE e registrati sulla piattaforma.

La piattaforma risulta accessibile dalla pagina <https://ec.europa.eu/consumers/odr/main/index.cfm?event=main.home2.show&lng=IT>.

<sup>39</sup> *Diritti dei consumatori - adeguare la risoluzione extragiudiziale delle controversie ai mercati digitali* ([https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13417/public-consultation\\_it](https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13417/public-consultation_it)).

<sup>40</sup> 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)”*.

<sup>41</sup> 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)”*.

ODR) all'evoluzione dei mercati digitali, in particolare con riferimento agli intermediari *online*, alle informazioni precontrattuali e ai commercianti extra UE. Obiettivo della Commissione è predisporre una proposta legislativa di modifica della Direttiva ADR e di abrogazione del Regolamento ODR, tenendo conto dell'evoluzione dei mercati *online*, della rilevata opportunità di ampliare l'ambito di applicazione e ridurre la complessità della disciplina vigente, nonché prevedere opzioni alternative alla certificazione governativa degli organismi ADR attivi sui mercati *online* e transfrontalieri<sup>42</sup>.

Si rileva inoltre che, nelle more dell'adozione di eventuali atti normativi in materia da parte dell'UE, la piattaforma messa a disposizione dall'Autorità potrà essere inserita nell'elenco degli Organismi di risoluzione delle controversie indicati nel sito della Commissione europea relativo alla "*Risoluzione on-line delle controversie*"<sup>43</sup>, come peraltro avviene per il Servizio conciliazione istituito da ARERA e per altri organismi ADR conformi ai requisiti del Codice del consumo.

Per quanto concerne l'opportunità, segnalata dallo Studio legale Marini, avuto riguardo al comma 2 del Documento, di un coordinamento tra il termine di trenta giorni per la conclusione della procedura di cui alla Disciplina e i termini previsti dai regolamenti degli altri organismi ADR, si ritiene che l'Autorità non possa, al momento, imporre una determinata durata della procedura agli altri organismi ADR, ove gli stessi rispettino i requisiti fissati dal Codice del consumo, ferma restando la previsione generale per cui la condizione di procedibilità del ricorso giurisdizionale si considera comunque avverata trascorsi trenta giorni dalla proposizione dell'istanza di conciliazione.

Con riguardo al rilievo espresso da Aiscat, giova evidenziare che la Direttiva richiamata, adottata dal competente Ministero ai fini dell'adozione delle carte dei servizi autostradali, menziona esclusivamente, e genericamente, l'introduzione di procedure di "*dialogo con l'utente*"; inoltre si rileva che nessuna delle procedure ADR istituite dai concessionari autostradali sono inserite nell'elenco di cui all'articolo 141-*decies* del Codice del consumo, iscrizione che garantisce il rispetto, da parte dell'organismo di conciliazione, di specifici requisiti a tutela del consumatore, volti a garantire trasparenza, imparzialità, indipendenza.

---

<sup>42</sup> La Commissione ha, in particolare, prospettato una possibile abrogazione del Regolamento ODR in considerazione dello scarso utilizzo da parte dei consumatori, e di sostituire la piattaforma ODR con un sistema di facile utilizzo che aiuti i consumatori e i professionisti a comprendere le loro possibilità di ricorso e i loro obblighi. È attesa nel corso del 2023 una relazione riguardante l'applicazione della normativa relativa alla risoluzione extragiudiziale delle controversie in materia di consumo, nella quale la Commissione, sulla base dei contributi raccolti, tratterà un bilancio più preciso sull'attuazione della Direttiva ADR e del Regolamento ODR. La Commissione ritiene, inoltre, che l'abrogazione del regolamento ODR possa sensibilmente ridurre i costi per le PMI e per la Commissione stessa, in quanto gestore della piattaforma (cfr. Diritti dei consumatori - adeguare la risoluzione extragiudiziale delle controversie ai mercati digitali (europa.eu)).

<sup>43</sup> <https://ec.europa.eu/consumers/odr/main/?event=main.consumer.rights#inline-nav-2>

## PARTE II – PROCEDURA DINANZI AL SERVIZIO CONCILIAZIONE

---

### 2.5 Articolo 5 - Tentativo di conciliazione tramite piattaforma ConciliaWeb

---

#### 2.5.1 Contenuti del Documento

---

Il **comma 1** prevede che la procedura per l'esperimento del tentativo obbligatorio di conciliazione dinanzi al Servizio conciliazione ART si svolga *on-line* tramite la piattaforma messa a disposizione dall'Autorità, rinviando la disciplina delle modalità applicative della piattaforma a successive specifiche tecniche, che saranno predisposte.

Ai sensi del **comma 2**, l'utente accede alla piattaforma tramite le credenziali SPID o la carta di identità elettronica; è consentito, limitatamente agli utenti residenti all'estero, l'accesso alla piattaforma mediante apposita registrazione.

Con riguardo alla possibilità di presentare l'istanza di conciliazione e di prendere parte alla relativa procedura, il **comma 3** consente all'utente di partecipare in maniera autonoma oppure tramite un delegato per la singola controversia o un soggetto accreditato.

Il **comma 4** mira a circoscrivere la partecipazione alle controversie delle associazioni dei consumatori come soggetti accreditati ai soli casi in cui non sia possibile esperire il tentativo obbligatorio di conciliazione tramite gli organismi di negoziazione paritetica iscritti nell'elenco di all'articolo 141-*decies* del Codice del consumo.

Per quanto concerne gli enti esponenziali, il **comma 5** ne individua i requisiti di rappresentatività, relativi, tra l'altro, allo scopo sociale principale o almeno prevalente consistente la tutela di particolari categorie di utenti e all'aver svolto l'attività per almeno un anno<sup>44</sup>.

Relativamente ai soggetti accreditati, il **comma 6** fissa in un mese dalla richiesta il termine per la registrazione nella piattaforma, a seguito della verifica, da parte dei competenti Uffici dell'Autorità, dei requisiti richiesti.

#### 2.5.2 Sintesi delle osservazioni all'articolo 5

---

In merito al **comma 2**, con riguardo alla possibilità riservata ai soli utenti residenti all'estero di accreditarsi alla piattaforma tramite apposita registrazione, lo Studio legale Marini suggerisce di estendere tale possibilità anche ai soggetti residenti in Italia, onde facilitare la possibilità di accesso ed evitare discriminazioni.

Il Centro Europeo dei Consumatori propone che la procedura possa essere condotta almeno in inglese o, eventualmente, di dotare la piattaforma di un sistema di traduzione automatica sia delle comunicazioni

---

<sup>44</sup> Oltre all'atto costitutivo in forma di atto pubblico o scrittura privata autenticata e all'assenza di condanne per i rappresentanti legali.

che dei documenti prodotti, qualora la gestione multilingua della procedura non possa aver luogo, in modo da garantire l'utilizzo della stessa anche agli utenti residenti all'estero. Tale osservazione, sebbene con riferimento all'articolo successivo, è formulata anche da Federtrasporto, la quale propone che l'istanza possa essere formulata in lingua italiana o inglese.

Unione Nazionale Consumatori reputa opportuno prevedere la divisione dei ruoli del *"cliente"* nel caso in cui l'utente agisce in qualità di privato cittadino e del *"mandatario struttura accreditata"*, nel caso in cui l'utente agisce in qualità di delegato del soggetto accreditato.

Il Centro Tutela Consumatori Utenti propone di prevedere la possibilità per il Centro Europeo Consumatori Italia, pur se sprovvisto di personalità giuridica, di attivare un proprio *account* sulla piattaforma quale soggetto accreditato, consentendo allo stesso Centro di agire quale soggetto delegato degli utenti esteri.

Relativamente al **comma 3**, Ryanair rileva l'opportunità di integrare la disposizione, prevedendo che, nel caso in cui l'utente decida di presentare l'istanza e partecipare alla procedura tramite un proprio delegato, le relative spese saranno a carico dell'utente stesso.

Trenitalia ritiene opportuno integrare la disposizione prevedendo che, nel caso in cui la controversia riguardi un operatore economico che ha già implementato una procedura di conciliazione paritetica mediante un organismo iscritto nell'elenco di cui all'articolo 141-*decies* del Codice del consumo, il ricorso a tale procedura di conciliazione sia utilizzabile in via esclusiva, analogamente a quanto già previsto per le associazioni dei consumatori. Analoga proposta viene formulata da Anav e Federtrasporto.

Di contro, Altroconsumo propone di eliminare la frase *"esclusivamente per le controversie per le quali non sia possibile il ricorso alle procedure di negoziazione paritetica di cui all'articolo 4, comma 1, lettera c)"*, in quanto ritiene che tale disposizione limiti le possibilità dell'utente di scegliere come meglio difendersi.

Unione Nazionale Consumatori rileva la necessità di specificare che l'utente ha la possibilità di presentare l'istanza e partecipare alla procedura autonomamente o tramite un proprio delegato o tramite un soggetto accreditato, tanto in fase di conciliazione che in quella di definizione.

Con riguardo ai **commi 4 e 5**, Anav e Federtrasporto chiedono di chiarire che le associazioni e gli enti esponenziali non possano assumere direttamente la qualifica di *"parte"* del procedimento.

In relazione alla disposizione del **comma 5, lettera c)**, le 9 Concessionarie autostradali suggeriscono di prevedere, analogamente a quanto previsto da AGCOM (articolo 4-bis, comma 4, del Regolamento AGCOM), che gli enti esponenziali rappresentativi, quali soggetti accreditati, abbiano svolto attività a tutela degli utenti per almeno un quinquennio.

Lo Studio legale Marini, in riferimento al **comma 5, lettera d)**, ritiene opportuno precisare che la condanna, passata in giudicato, debba riferirsi a *"reati commessi nello svolgimento dell'attività dell'ente medesimo"*.

Con riferimento al **comma 6**, Rfi propone, per uniformità all'interno del testo, di sostituire la formulazione *"un mese"* con *"trenta giorni"*.

Unione Nazionale Consumatori rileva la necessità di specificare che, a seguito di accreditamento dell'associazione dei consumatori sulla piattaforma, il delegato potrà gestire automaticamente la procedura di conciliazione e di precisare ai soggetti accreditati quanti delegati potranno indicare all'Autorità.

Infine, Altroconsumo propone di fare riferimento *“all’elenco previsto dall’articolo 137 del Codice del Consumo”* e non *“agli elenchi delle associazioni dei consumatori”*.

### 2.5.3 Valutazioni

---

È necessario innanzitutto rappresentare che, in virtù del Protocollo di intesa stipulato con l'AGCOM e della collaborazione tra le due Autorità, è stata individuata, quale soluzione tecnica per l'avvio da parte di ART delle attività connesse alle procedure ADR, la piattaforma telematica *“ConciliaWeb”*, di proprietà dell'AGCOM e utilizzata per la gestione delle controversie ADR nei settori di competenza. Tale piattaforma verrà adattata, per quanto possibile in considerazione dei tempi ristretti, ai fini dell'avvio del Servizio Conciliazioni da parte dell'Autorità.

L'Autorità assicurerà la conformità alla disciplina in materia di trattamento dei dati personali (in particolare, al regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016).

In merito alla proposta, formulata dallo Studio legale Marini, di estendere anche agli utenti residenti in Italia la possibilità di accreditarsi sulla piattaforma tramite apposita registrazione, si rappresenta che la accessibilità al sistema è ampiamente garantita a tutti i soggetti, ferma restando la necessità di rispettare le modalità previste per l'accesso, da parte dei cittadini, ai servizi della pubblica amministrazione dal Codice dell'amministrazione digitale<sup>45</sup>.

Con riguardo alla possibilità di condurre la procedura di conciliazione in inglese o, eventualmente, di dotare la piattaforma di un sistema di traduzione automatica sia delle comunicazioni che dei documenti prodotti, si precisa che, nei tempi tecnici necessari, sarà possibile dotare la piattaforma ConciliaWeb di un'interfaccia per l'utente in lingua inglese, nonché elaborare, ove necessario, traduzioni di cortesia della documentazione rilasciata.

Per quanto attiene alla proposta di distinguere la figura dell'utente che agisce in qualità di privato cittadino da quella in cui l'utente agisce in qualità di delegato del soggetto accreditato (Unione Nazionale Consumatori), si ritiene le definizioni di cui all'articolo 1 della Disciplina sufficientemente chiare al riguardo. Elementi di ulteriore dettaglio potranno essere inseriti nelle specifiche tecniche sulle procedure di risoluzione delle controversie tramite la piattaforma ConciliaWeb, che verranno rese disponibili nel sito *web* dall'Autorità.

---

<sup>45</sup> Si fa riferimento, in particolare, all'articolo 64 (*Sistema pubblico per la gestione delle identità digitali e modalità di accesso ai servizi erogati in rete dalle pubbliche amministrazioni*) del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82 (Codice dell'amministrazione digitale).

In relazione alla proposta del Centro Tutela Consumatori Utenti, non risultando possibile accreditare un soggetto sprovvisto di personalità giuridica, si segnala che, tuttavia, sarà possibile, per le associazioni che risultano essere incaricate della gestione dal Centro europeo consumatori Italia, prevedere a tal fine specifiche utenze, in conformità alle specifiche tecniche della piattaforma.

Per quanto concerne l'osservazione di Ryanair, la procedura, come previsto dalla norma primaria, è gratuita per l'utente ed appare implicito che le spese sostenute per un eventuale rappresentante (si fa riferimento, in particolare, all'assistenza di un avvocato) restano a suo carico, fatte salve le norme ordinarie sulla ripartizione delle spese processuali che, tuttavia, spetta al Giudice applicare.

Con riguardo alle proposte formulate da Trenitalia, nonché da Anav e Federtrasporto in merito al ricorso alla procedura di conciliazione paritetica in via esclusiva, nonché al suggerimento di Altroconsumo, si osserva che verrà prevista nella Disciplina, all'articolo 7, un'apposita causa di inammissibilità dell'istanza di conciliazione dinanzi all'Autorità, per il caso in cui la stessa istanza abbia ad oggetto una controversia per la quale sia esperibile una procedura non onerosa per l'utente dinanzi ad organismi ADR, inclusi gli organismi di negoziazione paritetica, conformi ai requisiti di cui al Codice del consumo.

Non si ritiene, invece, accoglibile la proposta avanzata da Anav e Federtrasporto, in quanto pare pacifico che la Parte della procedura rimane l'utente, eventualmente rappresentato da altro soggetto che opera per suo conto sulla piattaforma ConciliaWeb.

Con riferimento all'osservazione pervenuta dall'Unione Nazionale Consumatori, si ritiene opportuno chiarire che, relativamente al numero dei delegati, ogni soggetto accreditato potrà disporre di più utenze abilitate ad operare sulla piattaforma, secondo quanto verrà meglio dettagliato nelle specifiche tecniche.

Con riguardo al suggerimento proposto dalle 9 Concessionarie autostradali in relazione al comma 5, lettera c), si ritiene di modificare, portandolo a due anni, il periodo di svolgimento dell'attività di tutela di specifiche categorie di utenti, considerandolo un periodo ragionevole per garantire che l'ente sia dotato di relativa stabilità anche nel tempo, tenuto conto che con la previsione in esame si intende assicurare la tutela di determinate categorie di utenti quali, in particolare, gli utenti con disabilità, le cui associazioni sono, di norma, consolidate.

In relazione alla lettera d) del medesimo comma 5, non si ritiene necessaria la precisazione richiesta dallo Studio legale Marini.

Per quanto concerne il comma 6, si accoglie la proposta di Rfi e si ritiene opportuno, in un'ottica di uniformità, indicare termini previsti nella Disciplina in giorni (e non in mesi).

Infine, si rappresenta, avuto riguardo all'osservazione formulata da Altroconsumo, che, come già illustrato nella sezione relativa alle definizioni, il riferimento alle associazioni iscritte negli elenchi regionali viene mantenuto per assicurare una più ampia possibilità di partecipazione.

## 2.6 Articolo 6 – Istanza di conciliazione

---

### 2.6.1 Contenuti del Documento

---

L'**articolo 6, comma 1**, richiede all'utente, quale condizione per poter presentare l'istanza di conciliazione, la previa proposizione del reclamo o della richiesta di rimborso o indennizzo all'operatore.

Al **comma 2** sono individuati i casi di irricevibilità dell'istanza di conciliazione. In particolare, quando l'istanza è presentata:

- decorso il termine di un anno dalla presentazione del reclamo o della richiesta di rimborso o indennizzo all'operatore (**lettera a**);
- senza l'utilizzo della piattaforma predisposta dall'Autorità (**lettera b**).

Il **comma 3** individua i requisiti contenutistici dell'istanza di conciliazione:

- l'indicazione dei dati identificativi dell'utente (**lettera a**);
- i recapiti pec e telefonici per l'invio delle notifiche e comunicazione inerenti allo svolgimento della procedura (**lettera b**);
- la denominazione dell'operatore (**lettera c**);
- i riferimenti necessari all'individuazione del viaggio da cui origina la controversia (**lettera d**);
- i fatti da cui origina la controversia (**lettera e**);
- le richieste formulate dall'utente e l'eventuale quantificazione delle richieste patrimoniali (**lettera f**).

Il **comma 4** elenca la documentazione che deve essere trasmessa in allegato all'istanza:

- copia del reclamo o richiesta di rimborso o indennizzo inviato all'operatore economico e l'eventuale risposta ricevuta (**lettera a**);
- copia dell'eventuale provvedimento dell'Autorità giudiziaria che dispone l'esperimento del tentativo di conciliazione (**lettera b**);
- copia del titolo di viaggio o di un documento analogo (**lettera c**);
- in caso di istanza presentata da un soggetto accreditato o da un delegato, copia del documento di identità del rappresentato e del mandato redatto secondo il modello messo a disposizione dell'Autorità, con l'indicazione di un recapito telefonico o di un indirizzo e-mail riferibili all'utente (**lettera d**).

Il **comma 5** individua nell'esperimento del tentativo di conciliazione il termine entro il quale le Parti possono procedere all'integrazione dell'istanza di conciliazione con ulteriori elementi emersi successivamente alla presentazione dell'istanza.

### 2.6.2 Sintesi delle osservazioni all'articolo 6

---

Con riguardo al **comma 1**, Ryanair ritiene fondamentale che venga mantenuto l'obbligo di presentare reclamo all'operatore economico prima di rivolgersi ad ART o altro organismo ADR.

Lo Studio legale Marini suggerisce di eliminare la previsione per cui la presentazione dell'istanza di conciliazione è subordinata alla proposizione di un reclamo (lettera a), atteso che, nel caso in esame, il tentativo di conciliazione è condizione di procedibilità dell'azione di fronte al giudice: ciò in quanto il limite all'esercizio del diritto costituzionale di azione può essere stabilito solo dalla norma primaria e la norma in questione può precludere il diritto di agire davanti agli organi giurisdizionali. Al tal fine rileva che il Codice del consumo si limita a invitare gli Stati membri a "incoraggiare" il consumatore a contattare il professionista prima di introdurre la procedura ADR, mentre l'articolo 141-bis, comma 2, non si riferisce a procedure che costituiscono condizione di procedibilità della domanda.

Relativamente alla presentazione del reclamo all'operatore Italo, Aiscat e le 9 Concessionarie autostradali richiedono di prevedere che il reclamo si intenda utilmente formulato solo se presentato dall'utente in maniera conforme alla procedura fissata dall'operatore economico per la gestione dei reclami, soprattutto per quanto riguarda i canali di contatto e la modulistica da compilare. Anav e Asstra chiedono di considerare inammissibile l'istanza di conciliazione se il reclamo non è stato presentato nei termini fissati dai regolamenti di settore delle specifiche modalità di trasporto.

Considerazioni analoghe sono state svolte anche in relazione al successivo articolo 7, comma 2, lettera a), in riferimento alle cause di inammissibilità.

Italo non ritiene condivisibile l'assegnazione di un termine inferiore rispetto a quello termine massimo che la normativa comunitaria garantisce alle imprese ferroviarie per la gestione dei reclami. Ricorda, inoltre, che la delibera n. 28/2021, alla Misura 5.2, disciplina le ipotesi in cui il reclamo viene respinto per ragioni di competenza, ed in particolare la facoltà dei gestori del servizio di inoltrare il reclamo al gestore ritenuto competente: conseguentemente ritiene che, nella commisurazione del termine entro il quale l'operatore economico deve fornire risposta, si debba adeguatamente tenere conto sia del termine entro il quale la predetta facoltà può essere esercitata (fino ad un mese), sia del termine che il gestore, al quale viene inoltrato per competenza il reclamo, ha, a sua volta, per la gestione dello stesso. Al tal riguardo propone una riformulazione del comma 1.

Anav, nel rilevare che la gestione di una ulteriore fase amministrativa finalizzata alla conciliazione, rispetto a quella di gestione del reclamo in prima istanza da parte delle imprese ai sensi del regolamento (UE) n. 181/2011 e alla delibera ART n. 28/2021, può certamente rappresentare un aggravio organizzativo per le aziende, propone un coordinamento con le tempistiche indicate dalla trattazione dei reclami già declinata per il settore del trasporto passeggeri con autobus dalla normativa europea.

Relativamente ai tempi di risposta ai reclami da parte dell'operatore, il Centro Tutela Consumatori Utenti segnala che nel settore aereo i tempi sono molto superiori a un mese; Confitarma osserva che la previsione del termine di un mese per la risposta al reclamo presentato dall'utente è mediamente inferiore rispetto ai termini previsti dalla normativa eurounitaria in materia di diritti dei passeggeri e propone di prevedere due mesi.

Rfi, Ryanair e Codacons propongono di indicare come termine trenta giorni piuttosto che genericamente "un mese". Altroconsumo suggerisce di specificare che tale termine decorre dall'invio del reclamo o della richiesta di rimborso o di indennizzo, al fine di dare certezza sulla tempistica.

Unione Nazionale Consumatori propone di regolamentare gli indennizzi che possono essere richiesti all'operatore economico in sede di conciliazione, nonché di considerare "*reclamo*" anche quello presentato tramite call center o direttamente in aeroporto, prevedendo il rilascio di un codice reclamo fornito dall'operatore economico all'utente, al fine di consentire a quest'ultimo di dimostrare di aver già presentato reclamo.

Il Centro Europeo Consumatori chiede se il reclamo proposto all'operatore economico attraverso la piattaforma ODR ottemperi a quanto previsto dalla disposizione; tale osservazione viene riproposta con riguardo alle cause di inammissibilità di cui al successivo articolo 7.

Lo Studio legale Marini propone l'eliminazione della lettera b), atteso che la modalità telematica può affiancare ma non sostituire la modalità *off-line*. A tal fine, richiama le note della Relazione illustrativa al Documento n. 49, relativa alla sentenza della Corte di Giustizia del 14 giugno 2017 (C-75/16) e n. 50, concernente i Primi indirizzi adottati il 22 dicembre 2015 dal Tavolo di coordinamento e di indirizzo di cui all'articolo 141-*octies*, comma 3, del Codice del consumo: in particolare rileva che "*l'esclusione della forma telematica debba rispondere a esigenze "essenziali" della relativa autorità competente (non indicate nella Relazione Illustrativa) ovvero individuare soluzioni alternative o limitare l'accesso off-line alla sola fase di presentazione della domanda*".

In relazione al caso di irricevibilità della domanda, qualora l'istanza di conciliazione sia presentata dopo oltre un anno ai sensi del **comma 2, lettera a)**:

- Italo rileva la necessità di valutare, prima del rispetto dei termini per la presentazione dell'istanza, se sono stati osservati i termini prescrizionali e/o decadenziali e, quindi, se i diritti nascenti dal contratto di trasporto non si siano prescritti ovvero se non siano maturate decadenze;
- le 9 Concessionarie autostradali ritengono il termine individuato troppo ampio e propongono, analogamente a quanto previsto dal Regolamento AGCOM (articolo 6, comma 3- bis), di prevedere il termine di quattro mesi dalla proposizione del reclamo; Federtrasporto e Anav suggeriscono il termine di sessanta giorni dalla conoscenza del riscontro fornito al reclamo, ovvero dal termine massimo concesso all'operatore per fornire riscontro al reclamo. Anche ASSTRA propone che il termine di un anno sia congruamente ridotto in coerenza con i termini massimi concessi all'operatore economico, nelle principali modalità di trasporto, per fornire riscontro al reclamo.

Trenitalia suggerisce che le due fattispecie che terminano l'irricevibilità dell'istanza di conciliazione, di cui alle lettere a) e b), siano considerate alternative tra loro; inoltre propone di integrare le cause di irricevibilità, prevedendo che l'istanza venga formulata in lingua italiana o inglese (lettera c) e che l'istanza riguardi controversie con un operatore economico che si sia già dotato di un organismo di negoziazione paritetica (lettera d).

Rfi propone di prevedere, come causa di irricevibilità, l'accettazione di indennizzo e rimborso da parte dell'utente.

Per quanto attiene agli elementi che l'istanza di conciliazione deve contenere, ai sensi del **comma 3**, Ryanair ritiene opportuno che l'utente includa anche il codice di prenotazione, c.d. PNR, di modo da agevolare l'operatore economico nell'individuare la prenotazione rilevante e le proprie coordinate

bancarie, al fine di agevolare il pagamento del dovuto da parte dell'operatore economico nel caso di conciliazione conclusasi a favore dell'utente. Federtrasporto rileva che l'istanza di conciliazione dovrebbe indicare anche il diritto dell'utente che si assume violato; ciò anche ai fini della valutazione di ammissibilità ex articolo 7, comma 1, lettera c). Confitarma propone di aggiungere tra le cause di irricevibilità la descrizione dei fatti posti a base del reclamo adeguatamente dettagliata, e ciò anche al fine di consentire una più efficace trattazione dei reclami.

Con riguardo al **comma 4**, Ryanair propone di sostituire le parole "*esperimento del tentativo di conciliazione*", con "*redazione del verbale*". Rfi chiede chiarimenti su cosa si intenda per "*documento analogo al titolo di viaggio*" (**lettera c**) e propone di inserire una corrispondente definizione all'articolo 1.

Con riguardo al **comma 5**, lo Studio legale Marini suggerisce di eliminare l'inciso finale "*emersi successivamente alla presentazione dell'istanza stessa*", al fine di consentire l'integrazione dell'istanza con altri elementi o richieste dell'utente non solo per eventi o circostanze emersi successivamente alla presentazione dell'istanza ma anche per fatti o circostanze precedenti ivi non rappresentati. Anche in questo caso, porre una preclusione, che non sembra necessaria, indurrebbe l'utente a introdurre una seconda procedura, con aggravio di spese e di risorse anche per l'Autorità.

### 2.6.3 Valutazioni

In relazione alle osservazioni (di segno opposto), sulla necessità, pena l'ammissibilità dell'istanza, della **preventiva presentazione del reclamo all'operatore** economico, si ribadisce<sup>46</sup> che, intanto, tale ipotesi è esplicitamente prevista all'articolo 141-*bis*, comma 2, del Codice del consumo ed appare ragionevole introdurla anche nel caso in cui l'esperimento del tentativo di conciliazione si configuri quale condizione di procedibilità, stante il fatto che il reclamo costituisce, in linea di principio, il metodo più celere per la risoluzione delle doglianze dell'utente, in ottica deflattiva del contenzioso<sup>47</sup>, nonché in base ai criteri di efficacia, efficienza ed economicità dell'azione amministrativa.

Peraltro, risulta ragionevole anche l'aver fissato, indipendentemente dalla modalità di trasporto, un **termine univoco per l'attesa della risposta**, decorrente dalla data di invio del reclamo. Ciò, da un lato, consente una semplificazione imprescindibile nella fase di prima applicazione e, dall'altro, tiene conto che l'operatore conserva, in ogni caso, la possibilità di interagire con l'utente, tramite la piattaforma, anche prima dell'intervento del Conciliatore.

Si osserva, inoltre, che il termine appare ragionevole e sufficiente a considerare instaurata una prima interlocuzione tra le Parti<sup>48</sup>. Infatti, per quanto attiene ai settori del trasporto ferroviario, con autobus e

<sup>46</sup> Relazione illustrativa pubblicata contestualmente alla delibera n. 236/2022, par. 4.2.

<sup>47</sup> Anche la Commissione europea ha più volte ribadito tale principio. Si veda, ad esempio la Nota informativa per i passeggeri del trasporto aereo (2017-03-09-information-note-air-passenger-rights-on-claim-agencies\_it.pdf (europa.eu), ove si afferma che "[i] passeggeri dovrebbero sempre cercare di mettersi in contatto con il vettore operativo prima di prendere in considerazione altri mezzi di ricorso per far valere i loro diritti".

<sup>48</sup> A tal proposito, si veda anche il Regolamento AGCOM, articolo 6, comma 3-bis.

via mare e per le vie navigabili interne, gli operatori debbono, in linea di principio, rispondere ai reclami di prima istanza entro un mese dalla ricezione del reclamo.

Nello specifico, nei settori del trasporto via mare<sup>49</sup> e con autobus, il passeggero deve comunque ricevere, entro un mese, la notifica che il suo reclamo è accolto, respinto, o ancora in esame, mentre la possibilità di rispondere definitivamente entro tre mesi è prevista nel settore ferroviario, e solo a fronte di giustificati motivi, in quanto il passeggero deve comunque avere un primo riscontro entro un mese<sup>50</sup>.

Relativamente all'osservazione espressa dal Centro Tutela Consumatori Utenti sulla tempistica di risposta ai reclami nel settore aereo, si conferma che non pare possibile, quantomeno in fase di prima applicazione, prevedere termini differenziati, tenuto conto che, al momento, i termini di risposta ai reclami da parte dei vettori aerei non sono oggetto di una specifica norma nel regolamento (CE) n. 261/2004<sup>51</sup>.

L'operatore economico che voglia evitare la presentazione di un'istanza di conciliazione prima di aver risposto all'utente, ben potrà, qualora non riesca a fornire una risposta nel merito entro 30 giorni, elaborare una comunicazione di primo riscontro, tale da indurre l'utente ad attendere una risposta nel merito prima di presentare l'istanza di conciliazione. Inoltre, come accennato, avrà la possibilità di concordare una soluzione con l'utente, tramite la piattaforma ConciliaWeb, prima dell'intervento del Conciliatore.

Inoltre, con riguardo al **termine per la presentazione del reclamo di prima istanza**, invece, è opportuno rammentare che, come già ampiamente chiarito nella Relazione illustrativa pubblicata contestualmente alla delibera n. 236/2022, le finalità della Disciplina sono differenti rispetto allo strumento del reclamo di seconda istanza all'Autorità, quale Organismo nazionale responsabile dell'applicazione dei tre regolamenti in materia dei diritti degli utenti<sup>52</sup> - le cui violazioni possono essere sanzionate a seguito di

---

<sup>49</sup> Cfr. articolo 24, paragrafo 2, del regolamento (UE) n. 1177/2010 e articolo 27 del regolamento (UE) n. 181/2011.

<sup>50</sup> Cfr. articolo 27, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 1371/2007.

<sup>51</sup> In proposito, si veda la Circolare Enac GEN 06 del 31 ottobre 2014 - Qualità dei servizi nel trasporto aereo: le Carte dei servizi standard per gestori aeroportuali e vettori aerei e l'allegato relativo agli indicatori per i vettori, consultabile alla pagina [https://www.enac.gov.it/sites/default/files/allegati/2018-Lug/All.6\\_Indicatori\\_vettore.pdf](https://www.enac.gov.it/sites/default/files/allegati/2018-Lug/All.6_Indicatori_vettore.pdf), nella quale è indicato un termine di 30 giorni. Sull'argomento, tuttavia, occorre citare anche gli "*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), alla pagina [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016XC0615\(01\)&from=IT](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016XC0615(01)&from=IT), nei quali la Commissione indica un termine di due mesi per fornire una risposta al reclamo e, analogamente, la Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio, alla pagina <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013PC0130&from=IT>.

<sup>52</sup> Si fa riferimento al regolamento (CE) n. 1371/2007, del 23 ottobre 2007, relativo ai diritti e agli obblighi dei passeggeri nel trasporto ferroviario (al riguardo 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

reclamo o d'ufficio, anche qualora l'utente presenti la doglianza all'impresa o all'Autorità oltre i termini previsti o con modalità non corrette - e che, nel contesto in esame, deve comunque essere salvaguardato il diritto all'azione (eventuale) davanti al giudice.

Con riguardo alle proposte pervenute da diversi soggetti (Italo, Aiscat, Aspi, le 9 Concessionarie autostradali, Federconsumatori, Anav, Asstra e Confitarma), circa la necessità che il reclamo di prima istanza sia presentato tramite i corretti canali predisposti dall'operatore, si rammenta, *in primis*, che il Codice del consumo consente agli organismi ADR di *"mantenere o introdurre norme procedurali che consentano loro di rifiutare il trattamento di una determinata controversia"* nel caso in cui il consumatore non abbia *"tentato di contattare il professionista interessato per discutere il proprio reclamo"* ovvero *"cercato, come primo passo, di risolvere la questione direttamente con il professionista"*. Anche l'articolo 141-sexies del medesimo Codice fissa alcuni obblighi informativi in capo al professionista, ma nulla prevede in merito all'obbligo di istituire un canale di contatto che l'utente deve utilizzare per contattare il professionista nel tentativo di risolvere direttamente la questione.

Ciò premesso, si osserva che i canali per l'inoltro dei reclami devono essere resi noti agli utenti, in conformità, ove presenti, agli atti di regolazione dell'Autorità ai sensi dell'articolo 37, comma 2, lettera e) del Decreto<sup>53</sup>, o, in mancanza, comunicati all'utenza tramite le carte dei servizi o nelle condizioni generali di trasporto.

Pertanto, non è possibile ritenere l'istanza inammissibile *tout court* quando il reclamo di prima istanza dell'utente non è presentato in maniera conforme alla procedura fissata dall'operatore economico per la gestione dei reclami. Occorre, infatti, tenere conto dell'effettiva possibilità, per l'utente, di utilizzare i canali a ciò specificamente preposti. Del resto, laddove un utente abbia utilizzato, per l'invio di un reclamo

---

29 aprile 2021); al 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 e al 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. Con riferimento al Regolamento (CE) n. 261/2004, relativo al settore aereo si segnalano alcuni arresti della Corte di Giustizia dell'Unione europea, che enunciano il principio di carattere generale secondo cui i reclami agli organismi nazionali di applicazione, previsti dalle norme regolamentari, costituiscono, di per sé considerati, uno strumento (peraltro non l'unico: può bastare un controllo d'ufficio) che dà impulso al potere sanzionatorio di detti organismi, al fine di reprimere le violazioni rilevate nell'esercizio della sorveglianza di carattere generale e non per imporre, in ogni singolo caso, misure coercitive dirette ad obbligare l'impresa a porre rimedio alla violazione (cfr. Corte di Giustizia dell'Unione europea, sentenza del 17 marzo 2016, Ruijsenaars. p. 32, 36 e 38; cfr. sentenza del 29 settembre 2022, Polskie Linie Lotnicze «LOT» S.A., C 597/20. Nello stesso senso, si veda la Comunicazione della Commissione europea (2016/C 214/04) recante Orientamenti interpretativi relativi al regolamento (CE) n. 261/2004 (p. 7.1), ove si evidenzia che *"gli organismi nazionali di applicazione non sono obbligati ad agire a seguito di un reclamo, al fine di garantire in ogni caso il diritto dei singoli passeggeri"* e si osserva - con un passaggio rilevante in merito alla funzione, propria degli organismi ADR, di dirimere singole e specifiche controversie - che detto regolamento *"non impedisce agli Stati membri di adottare una legislazione che obblighi l'organismo nazionale di applicazione ad adottare misure in risposta a reclami individuali, in assenza di organismi di risoluzione alternativa delle controversie o di risposte da parte di questi ultimi"*.

<sup>53</sup> Attualmente, si tratta delle Misure approvate con le deliberazioni nn. 83/2019 e 28/2021.

di prima istanza, un canale non corretto, è auspicabile che l'operatore economico, in base a un criterio di diligenza, provveda a comunicargli tempestivamente il canale da utilizzare.

Per quanto attiene all'ipotesi di reclamo inviato a un soggetto non competente, sarà il Servizio conciliazioni ART a verificare se l'operatore individuato dall'utente sia quello corretto e a comunicare a quest'ultimo l'eventuale inammissibilità dell'istanza (l'inammissibilità può peraltro essere rilevata anche dall'operatore) e la conseguente esigenza di ripresentarla. Nel caso in cui l'operatore economico abbia, nel frattempo, ricevuto il reclamo tramite un altro operatore<sup>54</sup>, lo stesso potrà provvedere a fornire una risposta, evitando in tal modo, probabilmente, la riproposizione dell'istanza di conciliazione.

Come già indicato, si ritengono accoglibili le proposte di Rfi, Ryanair e Codacons di indicare, per uniformità del testo della Disciplina, i **termini** ivi previsti in giorni.

In merito all'osservazione dell'Unione Nazionale Consumatori, si ritiene che l'opportunità di una ulteriore regolamentazione degli indennizzi, tramite l'esercizio delle funzioni attribuite dall'articolo 37, comma 2, lettera e), del Decreto, potrà essere valutata dopo una prima fase sperimentale di applicazione della Disciplina.

Per quanto concerne la richiesta di verificare se siano intercorse decadenze o prescrizioni rispetto ai diritti oggetto della controversia, si rappresenta che l'Autorità non dispone degli elementi per effettuare tale valutazione nel caso concreto, né tale valutazione le spetta, e che le decadenze/prescrizioni<sup>55</sup> possono comunque essere rilevate dall'operatore, tramite l'adesione o meno alla conciliazione.

Per ragioni in parte analoghe, non si ritiene invece opportuno, come invece proposto da Rfi, precludere la presentazione dell'istanza di conciliazione all'utente che abbia accettato un rimborso o indennizzo.

Con riguardo alla **causa di irricevibilità di cui al comma 2, lettera a)**, relativa alla presentazione dell'istanza entro un anno dal reclamo o richiesta di rimborso o indennizzo all'operatore, si ritiene che, contrariamente a quanto rappresentato dalle 9 Concessionarie autostradali, Federtrasporto, Anav e Asstra, il termine di un anno entro il quale dover presentare l'istanza di conciliazione sia proporzionato e ragionevole; inoltre, come già rappresentato nella Relazione illustrativa al Documento, il termine è coerente con le previsioni del Codice del consumo<sup>56</sup>, nonché con esperienze similari - caratterizzate dall'obbligatorietà della procedura ai fini giudiziali, previo reclamo necessario al professionista e in alternativa alle procedure di mediazione obbligatoria ex d.lgs. 28/2010 - in altri settori regolati.

---

<sup>54</sup> Cfr. Misura 5.2. dell'allegato A alla delibera dell'Autorità n. 28/2021.

<sup>55</sup> Si rammenta, inoltre, che la prescrizione può essere non soltanto fatta valere dal convenuto quale eccezione rispetto alla pretesa vantata dalla parte attrice, ma anche rinunciata ex art. 2937 c.c.

<sup>56</sup> L'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).

La proposta di Trenitalia di integrare le cause di irricevibilità, prevedendo l’inserimento della previsione delle controversie riguardanti un operatore dotato già di un organismo di negoziazione paritetica, è stata tenuta in considerazione modificando gli articoli 4 e 7.

Con riguardo ai profili rilevati dallo Studio legale Marini in merito all'**irricevibilità dell'istanza**, qualora non presentata tramite la piattaforma ConciliaWeb, si rimanda a quanto già esposto nella Relazione illustrativa pubblicata contestualmente alla delibera n. 236/2022 e si rappresenta che la modalità di attivazione off-line, ad oggi, non è compatibile con le esigenze di un avvio celere del servizio e di semplificazione della procedura, che consente all’utenza di rappresentare in maniera esaustiva le proprie doglianze; ; inoltre, quale soluzione alternativa di supporto alla trasformazione *on-line* di domande *off-line*, soccorre la possibilità, per il cittadino, di farsi rappresentare, oltre che da un ente esponenziale o da un’associazione di consumatori, da una qualsiasi persona fisica di sua fiducia.

Con riguardo ai **dati richiesti in sede di presentazione dell'istanza** e alla necessità che l’utente indichi anche il codice di prenotazione e le proprie coordinate bancarie, tali aspetti verranno presi in considerazione nelle specifiche tecniche<sup>57</sup>. Al riguardo si precisa, inoltre, che non necessariamente l’utente deve essere in possesso di un titolo di viaggio, ad esempio nel caso in cui non ha potuto acquistarlo (es. utente potenziale). In tal caso potranno essere considerati sufficienti gli estremi del viaggio (orario e luogo di partenza e di arrivo previsti) ed altra documentazione idonea da valutare caso per caso in relazione alla fattispecie.

Per quanto concerne la proposta formulata da Federtrasporto di richiedere all’utente di indicare nell’istanza il diritto che si assume violato, considerata l'asimmetria informativa tra l’operatore economico e l’utente, non si ritiene opportuno richiedere a quest’ultimo di saper ricondurre i fatti rappresentati alle fattispecie specifiche. Sarà il personale incaricato dall’Autorità, in possesso di adeguata competenza e che svolge il controllo di regolarità delle istanze, a valutare se la controversia rientra nell’ambito di applicazione della Disciplina. Relativamente al comma 3, lettera e), invece, viene introdotta una precisazione nel testo.

Analogamente, avuto riguardo al suggerimento dello Studio legale Marini, si ritiene di confermare l’inciso finale del comma 5, atteso che, come sopra rappresentato, l’istanza di conciliazione che l’utente deve presentare deve essere completa. Gli *“ulteriori elementi relativi all’oggetto della controversia emersi successivamente alla presentazione dell’istanza stessa”*, in base ai quali può essere integrata l’istanza di conciliazione, peraltro, possono attenersi a *“fatti o circostanze precedenti ivi non rappresentati”*, purché non noti all’utente al momento della presentazione dell’istanza medesima.

Si ritiene, infine, opportuno integrare il comma 4, lettera d), prevedendo che l’istanza presentata da un soggetto accreditato o da un delegato debba essere corredata da copia del documento di identità dell’utente e dal mandato, redatto secondo il modello messo a disposizione dell’Autorità, che deve essere sottoscritto dall’utente rappresentato, con l’indicazione o di un indirizzo di posta elettronica riferibile all’utente, al quale la piattaforma ConciliaWeb possa inviare la notifica dell’archiviazione dell’istanza,

---

<sup>57</sup> Così come i possibili profili problematici correlati all’eventuale cessione del credito.

dell'avvio e della conclusione di ciascun procedimento. Al riguardo, si segnala sin da subito che, come verrà indicato nelle specifiche tecniche, ciascun indirizzo di posta elettronica potrà essere utilizzato per un massimo di due utenti<sup>58</sup>.

## 2.7 Articolo 7 - Inammissibilità dell'istanza di conciliazione

---

### 2.7.1 Contenuti del Documento

---

L'**articolo 7, comma 1**, definisce le cause di inammissibilità dell'istanza di conciliazione, nei casi in cui:

- sia presentata senza la previa proposizione del reclamo all'operatore, ovvero senza attendere il decorso del termine previsto all'articolo 6, comma 1 (**lettera a**);
- sia incompleta degli elementi contenutistici minimi richiesti, ovvero della documentazione di accompagnamento elencati all'articolo 6, commi 3 e 4 (**lettera b**);
- riguardi una controversia che non ricade nell'ambito oggettivo della Disciplina (**lettera c**);
- per la medesima controversia sia pendente un procedimento dinanzi all'Autorità giudiziaria, ovvero risulti pendente o già stato esperito un tentativo di conciliazione, ad eccezione del tentativo di conciliazione disposto dall'Autorità giudiziaria (**lettera d**).

Il **comma 2** prevede l'archiviazione dell'istanza in caso di inammissibilità della stessa accertata dal Servizio conciliazioni ART e definisce la procedura di soccorso istruttorio in caso di irregolarità, indicando il termine di 7 giorni per la regolarizzazione dell'istanza.

Il **comma 3** conferma, in caso di archiviazione dell'istanza per inammissibilità ai sensi delle lettere a) e b), la possibilità di proposizione di una nuova istanza di conciliazione emendata dei vizi che ne avevano determinato l'inammissibilità.

### 2.7.2 Sintesi delle osservazioni all'articolo 7

---

Con riguardo al **comma 1, lettera a)**, Ryanair ritiene necessario precisare che nel caso in cui l'utente non abbia presentato un reclamo di prima istanza all'operatore economico, i termini indicati all'articolo 3, comma 3, non decorrono. In caso contrario, si potrebbe configurare l'ipotesi per cui la condizione di procedibilità venga considerata avverata nonostante l'utente non abbia preventivamente contattato direttamente l'operatore economico. In tal senso, suggerisce di includere il seguente inciso: *"In caso di mancato rispetto del termine di cui all'articolo 6, comma 1, non decorrono i termini di cui all'art. 3, comma 3"*. Con riferimento alla previsione che fa *"salvi i casi di rinvio in conciliazione disposto in sede giudiziale"*, rileva che lo stesso inciso rischia di vanificare la previsione all'articolo 6, comma 1, secondo cui l'utente può presentare l'istanza di conciliazione solo qualora abbia già presentato un reclamo o una richiesta di

---

<sup>58</sup> Tale disposizione è mutuata dal Regolamento applicativo sulle procedure di risoluzione delle controversie tra utenti e operatori di comunicazioni elettroniche tramite la piattaforma ConciliaWeb (cfr. delibera n. 670/20/CONS).

rimborso o indennizzo all'operatore economico. Difatti, procedendo direttamente in sede giudiziale senza il previo esperimento del tentativo obbligatorio di conciliazione, il rinvio in conciliazione disposto dal giudice consentirebbe, di fatto, di evitare la previa presentazione del reclamo o della richiesta di rimborso all'operatore economico.

Confitarma propone di integrare la disposizione in parola prevedendo che l'istanza di conciliazione è inammissibile quando: *"a) è presentata senza il previo reclamo o la previa richiesta di richiesta di rimborso o indennizzo all'operatore economico o senza attendere i termini di cui all'articolo 6, comma 1"*.

Lo Studio legale Marini suggerisce di valutare l'opportunità di prevedere la sola improcedibilità dell'istanza di conciliazione, in luogo della inammissibilità, prevista alla lettera a), onde consentire la sua trattazione laddove si verifichi quanto stabilito all'articolo 6, comma 1, ovvero la mancata risposta o una risposta non soddisfacente al reclamo entro un mese.

Trenord e Federtrasporto chiedono di esplicitare tra i casi di inammissibilità la circostanza in cui l'istanza riguardi controversie con un operatore economico che si sia già dotato di un organismo di negoziazione paritetica.

Con riferimento alla **lettera d)** Anav e Federtrasporto propongono di sostituire il riferimento al procedimento giurisdizionale *"pendente"*, prevedendo l'inammissibilità in tutti i casi in cui risulti instaurato un procedimento giurisdizionale, salvo il caso in cui l'esperimento del tentativo sia stato disposto dall'autorità giudiziaria.

Al **comma 2**, Cittadinanzattiva suggerisce di estendere la comunicazione sulla necessità di regolarizzare l'istanza anche ai soggetti accreditati che rappresentano l'utente. Altroconsumo ritiene opportuno modificare il termine sette giorni, portandolo a dieci giorni lavorativi dalla comunicazione, al fine di consentire all'utente di raccogliere la documentazione necessaria per evitare l'inoltro di una nuova istanza di conciliazione.

Al **comma 3** Rfi e Italo ritengono necessario l'inserimento di un termine entro il quale presentare una nuova e completa istanza: in particolare Rfi propone di termine di trenta giorni, mentre Italo di un anno.

Confitarma osserva che l'attuale formulazione non chiarisce espressamente che, per presentare una nuova istanza di conciliazione a seguito dell'archiviazione della precedente, è necessario che l'utente presenti preventivamente un reclamo o una richiesta di rimborso o indennizzo all'operatore economico e che siano rispettati i termini di cui all'articolo 6, comma 1.

Le 9 Concessionarie autostradali ritengono che tale la previsione non sia coerente con le finalità e la *ratio* delle disposizioni introdotte dalla l. 118/2022: la possibilità di riproporre istanze inammissibili e già archiviate aggraverebbe il procedimento conciliativo, prolungandone notevolmente i relativi tempi, in quanto consentirebbe ad uno stesso utente di ripresentare più volte istanze conciliative nei confronti di uno stesso operatore economico in relazione ad una medesima controversia.

### 2.7.3 Valutazioni

Si ritiene opportuno mantenere, al comma 1, la lettera a), come causa di **inammissibilità**, stante il fatto che la stessa, ove l'utente lo ritenga opportuno, dovrà essere ripresentata<sup>59</sup>. Viene inserita, invece, la precisazione suggerita da Confitarma relativa alla presentazione di una richiesta di rimborso o indennizzo.

Sempre con riguardo alla lettera a) del comma 1, si ritiene di accogliere la proposta di Ryanair di espungere il riferimento ai casi di rinvio in conciliazione disposti dall'autorità giudiziaria.

Inoltre, in relazione alle osservazioni ricevute, si evidenzia che, le cause di inammissibilità dinanzi al Servizio Conciliazioni ART vengono integrate, al comma 1, con ulteriori fattispecie:

- come più volte anticipato, e in correlazione con la riformulazione dell'articolo 4 nel caso in cui, per la medesima controversia, sia esperibile il tentativo di conciliazione innanzi ad un organismo ADR, inclusi gli organismi di negoziazione paritetica, iscritto nell'elenco di cui articolo 141-*decies* del Codice del consumo e che non preveda oneri a carico dell'utente (lettera d);
- nei casi in cui l'istanza risulti riprodotiva di una precedente già archiviata, per rinuncia espressa o mancata partecipazione dell'utente (lettera e)<sup>60</sup>.

Con riguardo alla lettera d), in relazione ai suggerimenti di Anav e Federtrasporti, la disposizione è stata precisata, prevedendo che l'istanza è inammissibile quando la medesima controversia è già stata sottoposta all'autorità giudiziaria, ovvero per la stessa è pendente o è già stato esperito un tentativo di conciliazione dinanzi ai soggetti di cui all'articolo 4, comma 1<sup>61</sup>. Non si ritiene opportuno, invece, eliminare, dalla medesima disposizione, il riferimento ai casi in cui l'esperimento del tentativo di conciliazione sia stato disposto dall'autorità giudiziaria<sup>62</sup>.

Tenendo conto di alcune delle osservazioni illustrate, inoltre, il comma 2 è stato integrato, chiarendo, come prospettato da Confitarma, che in caso di inammissibilità, di cui al comma 1, lettera a), l'utente è informato sulla possibilità di presentare una nuova istanza, previo invio del reclamo o della richiesta di rimborso o indennizzo all'operatore (lettera b). Inoltre, nei casi di inammissibilità dell'istanza, l'utente viene informato della necessità di regolarizzarla, portando il relativo termine a dieci giorni (come suggerito da Altroconsumo). Viene confermata la possibilità di presentare entro il termine di un anno (articolo 6, comma 2, lettera a) una nuova istanza, che deve essere completa degli elementi e della documentazione prescritti dalla Disciplina. Infine, in caso di inammissibilità dell'istanza ai sensi della lettera d), dovuta alla possibilità di rivolgersi ad un diverso organismo ADR con una procedura non onerosa, l'utente viene informato in merito agli organismi ADR ai quali può rivolgersi per risolvere la controversia.

---

<sup>59</sup> Si veda, in proposito, l'articolo 6, comma 3-bis del Regolamento AGCOM e l'articolo 8 del Testo integrato ARERA.

<sup>60</sup> Tale disposizione riproduce la norma contenuta all'articolo 8, comma 1, lettera f), del Testo integrato ARERA.

<sup>61</sup> Tale ipotesi, peraltro, potrà verificarsi soltanto quando l'istanza può essere presentata alternativamente dinanzi a più soggetti.

<sup>62</sup> Si veda l'analoga specificazione all'articolo 6, comma 4, del Regolamento AGCOM.

In relazione alla proposta di Cittadinanzattiva di integrare la comunicazione anche ai soggetti accreditati che rappresentano l'utente, è opportuno chiarire che la piattaforma ConciliaWeb interagisce con i soggetti che vi accedono, secondo i diversi ruoli che saranno meglio dettagliati nelle specifiche tecniche.

Con riguardo all'osservazione formulata dalle 9 Concessionarie autostradali, non si ritiene opportuno precludere la possibilità di ripresentare l'istanza in caso di mancata integrazione documentale. Si evidenzia, anche in riferimento alle proposte di Rfi e Italo, che sono già previste preclusioni, quali, tra l'altro, l'irricevibilità per mancata proposizione del tentativo di conciliazione entro un anno dal reclamo all'operatore, o l'inammissibilità di un'istanza meramente riprodotiva di un'istanza già archiviata per mancata partecipazione o rinuncia dell'utente.

## 2.8 Articolo 8 – Avvio della procedura

---

### 2.8.1 Contenuti del Documento

---

L'**articolo 8, comma 1** disciplina, a seguito alla registrazione dell'istanza, l'avvio della procedura di conciliazione, che viene notificato alle Parti tramite la piattaforma telematica.

Il **comma 2** prevede che entro i successivi 15 giorni dalla presentazione o dalla regolarizzazione dell'istanza il Servizio conciliazioni ART comunica alle Parti il nominativo del Conciliatore designato.

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

il **comma 4** contempla il caso in cui l'operatore economico non comunichi la sua volontà di non partecipare e ometta di rispondere alle notifiche ricevute tramite la piattaforma, prevedendo la redazione da parte del Servizio conciliazioni ART di un verbale che attesti l'esito negativo del tentativo di conciliazione.

Il **comma 5** prevede l'archiviazione del procedimento in conseguenza di intervenuto accordo transattivo tra le Parti prima dell'intervento del Conciliatore, tramite la piattaforma telematica, precisando valore meramente contrattuale di tale accordo.

Il **comma 6** dispone l'archiviazione del procedimento in conseguenza di rinuncia all'istanza da parte dell'utente intervenuta nel corso della procedura, prevedendone la conseguente tempestiva comunicazione alle Parti da parte del Servizio conciliazioni ART.

### 2.8.2 Sintesi delle osservazioni all'articolo 8

---

Italo propone al **comma 1**, al fine di rafforzare le disposizione degli articoli 6 e 7, la seguente riformulazione: *“La piattaforma ART, a seguito della registrazione dell'istanza, previa verifica dell'insussistenza di una delle cause di irricevibilità di cui al precedente articolo 6 e/o di una delle cause*

*di inammissibilità di cui al precedente articolo 7, ovvero della tempestività della riproposizione dell'istanza secondo quanto disposto ai precedenti articoli 6 e 7, notifica alle Parti l'avvio della procedura per l'esperimento del tentativo di conciliazione".*

Ryanair e Codacons ritengono che il termine di 15 giorni per individuare il Conciliatore, di cui al **comma 2**, sia eccessivo: Ryanair propone di ridurlo a 7 giorni e Codacons a 5 giorni. Altroconsumo suggerisce di aggiungere alla fine del comma, con riguardo alla connessione delle istanze ed assegnazione ad un unico Conciliatore, *"e ne dà comunicazione alle Parti"*, al fine di consentire alle stesse di conoscere tutti i dettagli del tentativo di conciliazione.

Altroconsumo propone di aggiungere alla fine del **comma 3** il seguente periodo: *"nel più breve tempo possibile e comunque in massimo 5 giorni dalla comunicazione del nome del Conciliatore da parte dell'Autorità"*.

Con riguardo ai **commi 3 e 4**, il Centro Europeo consumatori rileva che la previsione dell'istanza obbligatoria di conciliazione per le controversie insorte nell'ambito di un contratto di trasporto quale condizione di procedibilità della domanda giudiziale, di fatto, fa rientrare, con alcuni distinguo, nell'alveo applicativo della mediazione c.d. obbligatoria una controversia di consumo che, ai sensi della direttiva 2013/11 in tema di ADR, implicherebbe la facoltà, e non già l'obbligo, del consumatore di attivare una forma di risoluzione alternativa della controversia. Di conseguenza, la mancata partecipazione dell'operatore economico dovrebbe comportare le stesse conseguenze previste per la mediazione obbligatoria e, in particolare: (i) il versamento di una somma corrispondente al contributo unificato se la Parte non aderisce alla procedura di risoluzione non giudiziale della controversia; (ii) la possibilità per il giudice di desumere da tale comportamento argomenti di prova nel giudizio successivo; (iii) la condanna, su richiesta, della Parte soccombente che non ha preso parte alla procedura, al pagamento di una somma determinata in via equitativa.

U.Di.Con e Federconsumatori segnalano che la più importante criticità del Documento riguarda l'assenza di un obbligo in capo agli operatori economici di aderire alla procedura stessa ed auspicano interventi di *moral suasion* da parte di ART finalizzati a promuovere la massima partecipazione degli stessi alla conciliazione. Unione Nazionale Consumatori propone di prevedere, per l'operatore economico, l'obbligo a partecipare alla procedura di conciliazione, in quanto, come stabilito dall'articolo 37 comma 3, lettera h), del Decreto, il tentativo di conciliazione è condizione di procedibilità dell'azione in sede giurisdizionale.

Per quanto concerne il **comma 4**, Aspi osserva che la disposizione non indica il termine entro il quale l'operatore debba inviare la comunicazione di cui al precedente comma 3. In assenza di un termine, infatti, sussiste il rischio che venga dato atto dell'esito negativo del tentativo di conciliazione prima ancora che l'operatore sia stato in grado di determinarsi sul punto.

Lo Studio legale Marini suggerisce di specificare che, quando l'operatore non risponde, il Conciliatore deve darne atto nel verbale con il quale si rappresenta l'esito negativo, ciò anche ai fini del monitoraggio della condotta dell'operatore economico di cui all'articolo 19.

Al **comma 5**, Centro Tutela Consumatori Utenti chiede di chiarire come le Parti possano addivenire ad un accordo transattivo tramite la piattaforma prima dell'intervento del Conciliatore, nonché chi sia il

soggetto che provvede a redigere l'attestazione dell'accordo raggiunto, dal momento che non è ancora intervenuto un Conciliatore, *“e quali contenuti debba riprodurre – se soltanto il raggiungimento di un accordo o anche i termini dello stesso -, nonché se tale attestazione abbia efficacia esecutiva o meno”*.

### 2.8.3 Valutazioni

In relazione alla proposta di Italo, si rappresenta che la piattaforma ConciliaWeb consente di completare l'inserimento dell'istanza unicamente in presenza dei documenti necessari tra cui, obbligatoriamente, il reclamo di prima istanza inoltrato all'operatore; la verifica sul contenuto, come già rappresentato, viene svolta dal personale incaricato dall'Autorità. Per questo motivo la Disciplina prevede, al comma 7, comma 2, lettera b), il soccorso istruttorio.

Con riguardo al termine di 15 giorni per la designazione del Conciliatore di cui al comma 2, si rappresenta che, al momento, il termine indicato risulta funzionale rispetto ad esigenze organizzative, e che si potrà valutare, in una fase successiva, una eventuale riduzione dello stesso<sup>63</sup>. Si rileva al riguardo che anche prima della designazione del Conciliatore, la piattaforma consente alle Parti di poter iniziare a negoziare tra loro una eventuale soluzione transattiva.

Non si ritiene accoglibile, invece, il suggerimento di Altroconsumo di dare comunicazione alle Parti sull'eventuale riunione di più controversie, in quanto formalmente le istanze restano separate e la riunione ha, prevalentemente, finalità di migliorare e rendere più efficiente la gestione.

Si ritiene opportuno rammentare, inoltre, che, come già esposto nella Relazione illustrativa pubblicata contestualmente alla delibera n. 236/2022, la vigente normativa non prevede un obbligo specifico in capo all'operatore economico di partecipare alla fase conciliativa. La mancata partecipazione potrà essere rilevata, come di seguito meglio specificato, nella relazione biennale; inoltre, l'Autorità potrà svolgere interventi di *moral suasion* in tal senso<sup>64</sup>. In riferimento all'osservazione del Centro Europeo Consumatori, si ritiene che le previsioni normative richiamate, relative alla c.d. mediazione obbligatoria, non possano trovare automatica applicazione in riferimento alla Disciplina, la quale, peraltro, non può dirsi estranea all'operatività della direttiva 2013/11/UE, che, all'articolo 1, secondo periodo, lascia impregiudicata la facoltà degli ordinamenti statali di prevedere l'obbligatorietà delle procedure ADR senza nulla prevedere – al pari della normativa di recepimento contenuta nel Codice del consumo – in ordine alle conseguenze processuali della mancata partecipazione, sulle quali, in ogni caso, spetta al Giudice pronunciarsi.

In merito alla proposta formulata, in relazione al comma 3, da Altroconsumo, si rileva che, in assenza di un obbligo partecipativo, un eventuale termine entro il quale l'operatore debba comunicare che non intende partecipare avrebbe comunque un valore ordinatorio. Ciò premesso, la piattaforma consente di

<sup>63</sup> Il Regolamento AGCOM prevede, al comma 7, comma 4, il termine di venti giorni.

<sup>64</sup> Si evidenzia, in proposito, per completezza, che i soggetti che non forniscono riscontro alle richieste di informazioni dell'Autorità per l'esercizio delle proprie funzioni istituzionali, possono essere sanzionati ai sensi della norma istitutiva dell'Autorità.

comunicare la volontà di non partecipare fino alla conclusione della procedura con la proposta di verbale di esito negativo (successivo articolo 9, comma 7).

Al riguardo, anche in relazione alle osservazioni di Aspi e Studio Marini, si è comunque ritenuto opportuno trattare l'ipotesi della mancata partecipazione dell'operatore all'articolo 9, comma 9, il quale specifica che nel verbale di mancato accordo il Conciliatore dà atto, tra l'altro, della mancata partecipazione.

Sarà cura, comunque, del Servizio conciliazioni ART monitorare la partecipazione degli operatori economici alle procedure di cui alla Disciplina, ai fini di quanto previsto all'articolo 12, comma 1.

Con riguardo al comma 5, gli aspetti di dettaglio relativi alla fase in cui le Parti raggiungono un accordo prima dell'intervento del Conciliatore saranno trattati nelle specifiche tecniche.

## 2.9 Articolo 9 - Svolgimento della procedura ed esito

---

### 2.9.1 Contenuti del Documento

---

L'**articolo 9, comma 1**, prevede che la procedura si svolga in maniera semplificata, tramite lo scambio non simultaneo di comunicazioni tra le Parti e il Conciliatore, e la possibilità per quest'ultimo di proporre in ogni momento una soluzione conciliativa della controversia.

Il **comma 2** prevede, in caso di raggiungimento dell'accordo, la predisposizione da parte del Conciliatore di un verbale di conciliazione che costituisce titolo esecutivo ai sensi dell'articolo 2, comma 24, lettera b), della l. 481/1995.

Il **comma 3** individua, nel caso in cui le Parti non raggiungano un accordo, che la procedura conciliativa si concluda comunque entro il termine di 30 giorni decorrente dall'avvio della stessa. Il Conciliatore, salvo che non ritenga opportune ulteriori interlocuzioni finalizzate ad addivenire, in tempi ragionevoli, ad un accordo, redige e sottoscrive un verbale, in cui dà atto di quanto risulta dallo scambio di comunicazioni tra le Parti.

Al **comma 4** viene definito il contenuto del verbale nel caso di mancato accordo su tutti o alcuni dei punti controversi, prevedendo la possibilità, per le Parti, di indicare l'eventuale soluzione parziale sulla quale si è raggiunto un accordo oppure per ciascuna Parte di chiedere di dare atto della propria proposta.

Il **comma 5** disciplina la mancata partecipazione dell'utente o di entrambe le Parti alla procedura, prevedendo, ove sia adottata l'esistenza di un giustificato impedimento, il rinvio della procedura, o, in mancanza, la chiusura della stessa e la predisposizione da parte del Conciliatore di un verbale di mancata partecipazione.

Il **comma 6** attiene alla sottoscrizione del verbale, prevedendo il ricorso a modalità informatiche.

## 2.9.2 Sintesi delle osservazioni all'articolo 9

Con riferimento al **comma 1**, il Centro Europeo Consumatori e U.Di.Con rilevano che la disciplina sembra non prevedere la possibilità per il Conciliatore di sospendere la procedura per acquisire da soggetti terzi informazioni e documenti su cui fondare la propria proposta di soluzione: tale previsione sarebbe di fondamentale importanza al fine di garantire l'efficacia della procedura.

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

Anche Movimento Consumatori segnala che non sono indicati i termini per lo scambio di comunicazione tra le Parti e il Conciliatore, così come un limite massimo delle comunicazioni che possono essere trasmesse, con conseguente indeterminatezza della procedura.

Italo suggerisce di inserire un termine per lo scambio delle comunicazioni, decorrente dalla notifica alle Parti dell'avvio della procedura, mentre Federtrasporto e Trenitalia ritengono opportuno prevedere un termine entro cui fornire un riscontro alla proposta conciliativa (ad esempio, 10 giorni lavorativi).

Movimento Consumatori e Codacons propongono di prevedere la possibilità, per il Conciliatore, di attivare incontri in presenza o da remoto, al fine di velocizzare e rendere più efficace la procedura.

Di analogo avviso sono le osservazioni pervenute da Aiscat, Aspi, le 9 Concessionarie autostradali, Federtrasporto, Studio legale Marini, che ritengono che il confronto tra le Parti e il Conciliatore debba essere svolto secondo le garanzie proprie del contraddittorio, assicurando un confronto orale e simultaneo fra le Parti ed il Conciliatore, così da permettere a quest'ultimo di proporre una proposta conciliativa idonea a favorire la soluzione della controversia.

Ryanair rileva la necessità che lo scambio non simultaneo delle comunicazioni avvenga anche in lingua inglese, mentre Trenitalia ritiene che il predetto scambio non simultaneo debba avvenire in lingua italiana.

Aspi propone, inoltre, di limitare il ruolo del Conciliatore al tentativo di accordo fra le Parti, con conseguente attestazione nel verbale definitivo dell'eventuale esito negativo del tentativo di composizione bonaria. Ritiene che la disposizione di indirizzare le Parti verso la soluzione dallo stesso ritenuta più opportuna sia incompatibile con la *ratio* delle procedure di conciliazione e rischia di alterare la figura del Conciliatore, che dovrebbe avere la sola funzione di mediazione tra le Parti.

Con riguardo al **comma 2**, Anav, Trenitalia e Federtrasporto precisano che il verbale di conciliazione, oltre a costituire titolo esecutivo ed avere efficacia di accordo transattivo, determina per le Parti la rinuncia all'azione, anche in considerazione della funzione deflattiva del contenzioso. Ryanair propone di prevedere che il verbale di conciliazione sia vincolante per entrambe le Parti e di eliminare il riferimento all'articolo 2, comma 24, lettera b), della l. 481/95.

Rfi propone di far decorrere il termine per il raggiungimento dell'accordo dalla comunicazione della nomina del Conciliatore, in modo da rendere effettiva la durata di trenta giorni del tentativo.

Per quanto concerne il **comma 3**, Codacons suggerisce che il Conciliatore, qualora le Parti non riescano a trovare un accordo, sottoponga loro una proposta conciliativa: nel caso in cui le Parti rifiutano, sono tenute a motivare.

Ryanair ritiene opportuno prevedere un termine per la conclusione della procedura di 45 giorni (anziché 30 giorni).

Il Centro Tutela Consumatori Utenti propone, al **comma 4**, di eliminare la possibilità per ciascuna Parte, singolarmente, in caso di mancato accordo, di poter chiedere di *“dare atto della propria proposta di contenimento”* e di prevedere che tale annotazione sia richiesta da entrambe le Parti concordemente. Ciò in quanto il fatto che una Parte, in particolare l'operatore, sia consapevole che alcune eventuali proposte o soluzioni interlocutorie possano divenire elementi di prova, seppur non vincolanti, in un futuro eventuale contenzioso giudiziale, può di fatto pregiudicare l'effettività del dialogo conciliativo e comprometterne l'esito.

Studio legale Marini segnala che non appare del tutto chiaro il coordinamento tra i commi 3 e 4, i quali sembrano entrambi disciplinare la stessa ipotesi di mancato raggiungimento dell'accordo. Propone, nel caso si sia inteso disciplinare, al comma 4, l'ipotesi di mancato raggiungimento dell'accordo *“oltre il termine dei trenta giorni di cui al comma 3”*, di aggiungere l'inciso: *“Salvo quanto previsto al precedente comma 3”*.

Quanto ai profili di riservatezza, Aspi ritiene opportuno, avuto riguardo alla tutela della riservatezza dei documenti prodotti dall'operatore, che essa *“debba essere prevista dall'articolo 9 in relazione al verbale conclusivo del tentativo di conciliazione”*.

### 2.9.3 Valutazioni

Con riguardo alla mancata previsione, evidenziata dal Centro Europeo Consumatori e U.Di.Con, della possibilità, per il Conciliatore, di sospendere la procedura al fine di acquisire da soggetti terzi ulteriori informazioni e documenti, si ritiene che, trattandosi di una fase in cui prevale la natura conciliativa e non decisoria della controversia, non risulta necessario, quantomeno in fase di prima applicazione, prevedere l'acquisizione di informazioni da terzi soggetti.

Con riguardo alle osservazioni di Confitarma, Italo e Movimento dei Consumatori, attesa la diversa complessità delle procedure e la necessità di lasciare un certo margine di discrezionalità al Conciliatore, non si ritiene opportuno prevedere un limite massimo di comunicazioni tra le Parti interessate, fermo restando che il tentativo obbligatorio di conciliazione deve ordinariamente concludersi entro 30 giorni.

In relazione, invece, alle osservazioni circa la necessità di indicare dei termini entro cui le Parti sono tenute a rispondere alla proposta del Conciliatore, si ritiene opportuno specificare, ai commi 3 e 7, il termine di 10 giorni entro il quale le stesse devono pronunciarsi sulla proposta formulata dal Conciliatore.

Non si ritiene opportuno, invece, prevedere l'obbligo della Parte di motivare il mancato accoglimento della proposta presentata dal Conciliatore; soccorre, peraltro, quanto previsto dal comma 8.

Si è ritenuto opportuno, inoltre, tenere in considerazione le osservazioni pervenute da numerosi partecipanti alla consultazione (Movimento Consumatori, Codacons, Aiscat, Aspi, le 9 Concessionarie autostradali, Federtrasporto e Studio legale Marini), introducendo una nuova disposizione, in virtù della quale il Conciliatore, ove lo ritenga opportuno, per le casistiche ritenute più complesse, può convocare le Parti in udienza - da svolgersi preferibilmente in *web conference* - con un preavviso di almeno sette giorni. Il Conciliatore darà sinteticamente atto, nel verbale di conciliazione, di quanto emerso in udienza o della mancata partecipazione, ferma restando la facoltà, per le Parti, di comunicare un impedimento giustificato.

La previsione dell'udienza facoltativa è coerente con l'esigenza di semplificazione, in fase di prima applicazione della Disciplina, consentita dalla piattaforma ConciliaWeb, e della necessità di un periodo adeguato di sperimentazione per poter vagliare quali modifiche si rendano necessarie per garantire, oltre al buon funzionamento del servizio, l'efficacia della procedura. Successivamente a tale periodo, potranno essere individuate, analogamente a quanto avviene per AGCOM, le controversie per le quali è necessario prevedere sempre l'udienza, nonché procedere alle necessarie implementazioni dello strumento informatico.

In merito alle osservazioni di Ryanair e Trenitalia circa l'utilizzo dell'inglese, si ribadisce che sarà possibile, nei tempi tecnici necessari, dotare la piattaforma ConciliaWeb di un'interfaccia utente in lingua inglese, nonché elaborare, ove necessario, traduzioni di cortesia della documentazione rilasciata.

Si chiarisce, con riguardo al rilievo posto da Aspi, che la possibilità per il Conciliatore di presentare una proposta conciliativa nel corso del tentativo obbligatorio di conciliazione risulta conforme a disposizioni contenute nella disciplina di altre Autorità e, in particolare, nel Regolamento AGCOM<sup>65</sup> e nel Testo integrato ARERA<sup>66</sup>. Inoltre, relativamente agli aspetti a tutela della riservatezza dei documenti presentati dall'operatore, il quale può, in ogni caso, rappresentare specifiche esigenze, si precisa che il verbale è inviato solo alle Parti. Soccorrono, inoltre, le previsioni dell'articolo 10.

Non pare, invece, che l'Autorità possa stabilire che il verbale di conciliazione relativo all'accordo intervenuto tra le Parti comporti la rinuncia al diritto di agire in giudizio; al contrario il mancato adempimento a quanto convenuto nel verbale può determinare l'avvio della procedura esecutiva in ragione di quanto si prevede all'articolo 9, comma 2, in ordine alla portata di titolo esecutivo del documento in esame.

---

<sup>65</sup> Cfr. articolo 8, comma 1.

<sup>66</sup> Cfr. articolo 11, comma 3.

Per quanto riguarda il riferimento all'articolo 2, comma 24, della l. 481/1995<sup>67</sup>, in relazione al valore del verbale di conciliazione, si rimanda a quanto già rappresentato nella Relazione illustrativa pubblicata contestualmente alla delibera n. 236/2022 (par. 4.3).

Per quanto attiene al termine di 30 giorni entro il quale il Conciliatore, in caso di mancato raggiungimento di un accordo, redige una proposta di verbale di mancato accordo, la previsione è conforme alla normativa primaria in materia.

Si reputa, inoltre, la proposta di Rfi funzionale in caso di presentazione della domanda incompleta (la stessa può essere integrata entro 10 giorni). Si precisa, pertanto, nella disposizione in parola, che il termine per la conclusione della procedura (con la formulazione, da parte del Conciliatore, della proposta finale) decorre dalla data dell'avvio della procedura o di regolarizzazione dell'istanza.

Relativamente all'osservazione del Centro Tutela Consumatori Utenti, si rappresenta che la previsione, di cui viene proposta l'eliminazione, prevista anche dal Regolamento AGCOM<sup>68</sup>, consente, nell'eventuale successiva fase giudiziale, di valutare il comportamento delle Parti. Infatti, la ragionevolezza della proposta di componimento eventualmente riportata a verbale potrà essere vagliata dal Giudice.

## 2.10 Articolo 10 – Limiti di utilizzabilità delle informazioni acquisite

### 2.10.1 Contenuti del Documento

L'**articolo 10** esclude, in assenza di specifico consenso della Parte da cui provengono, l'utilizzabilità delle dichiarazioni rese o delle informazioni acquisite nel corso del tentativo obbligatorio di conciliazione in un eventuale giudizio o altra procedura di risoluzione non giurisdizionale della controversia.

### 2.10.2 Sintesi delle osservazioni all'articolo 10

Italo propone, al fine di rafforzare il divieto di *disclosure* e di evitare fraintendimenti in merito alle ipotesi in cui potrebbe farsi uso delle informazioni acquisite nel corso del tentativo di conciliazione la seguente riformulazione: "*Le dichiarazioni rese o le informazioni acquisite nel corso del tentativo obbligatorio di conciliazione non possono essere utilizzate, neppure parzialmente e/o indirettamente, nel giudizio ovvero in altra procedura di risoluzione non giurisdizionale della controversia, neanche in quelle aventi, anche parzialmente, il medesimo oggetto, salvo consenso della Parte dichiarante o dalla quale provengono le informazioni*".

<sup>67</sup>Si evidenzia, tra l'altro, che analoga disposizione è contenuta nel Regolamento AGCOM (cfr. articolo 12, comma 1) e nel Testo integrato ARERA (cfr. articolo 11.4)

<sup>68</sup> Cfr. articolo 12, comma 2.

### 2.10.3 Valutazioni

---

Con riguardo a tale previsione, si ritiene opportuno rafforzare ulteriormente, tramite una specifica previsione al comma 1, l'obbligo di riservatezza a cui sono tenuti sia il personale del Servizio conciliazioni ART che il Conciliatore.

Si ritiene di confermare la formulazione della previsione di cui al comma 2, che si pone in linea con il contenuto degli articoli 10 del d.lgs. 28/2010 e 9 del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 132, in tema di negoziazione assistita<sup>69</sup>. Il testo proposto, infatti, è pienamente soddisfacente dell'interesse delle Parti alla riservatezza, al di fuori della sede conciliativa, di tutte le informazioni che ritengano di condividere ai soli fini di una composizione amichevole della controversia, a fronte della ragionevole certezza che tali informazioni non saranno utilizzate in loro danno nel caso in cui il procedimento non si concluda con un accordo e si debba ricorrere al rimedio giudiziale. Su tali aspetti, ad ogni modo, spetterà in ogni caso al giudice adito pronunciarsi.

## 2.11 Articolo 11 - Individuazione e requisiti del Conciliatore

---

### 2.11.1 Contenuti del Documento

---

L'**articolo 11, comma 1**, disciplina le modalità di individuazione del Conciliatore nell'ambito della struttura amministrativa dell'Autorità o mediante convenzione con organismi pubblici qualificati e ne definisce i requisiti di efficienza, di indipendenza e imparzialità.

Al **comma 2**, si precisa che nella piattaforma è disponibile l'elenco dei Conciliatori accreditati dal Servizio conciliazioni ART.

Il **comma 3** chiarisce che il Conciliatore non decide la controversia ma promuove l'individuazione di una soluzione conciliativa e condivisa tra le Parti.

Al **comma 3, lettera a)**, sono individuati specifici requisiti di formazione del Conciliatore, prevedendo che lo stesso sia dotato di specifiche conoscenze in materia di tecniche di mediazione, di settori regolati dall'Autorità, con particolare riguardo alla tutela degli utenti e alla qualità dei servizi.

Il **comma 3, lettera b)**, prescrive l'assenza di cause di incompatibilità o la sussistenza di condizioni di conflitto di interessi correlato alla controversia in capo al Conciliatore, imponendo, a garanzia di tali divieti, un obbligo di astensione.

Il **comma 4** mira ad assicurare il rispetto dei principi di trasparenza, indipendenza, efficienza, equità, efficacia e riservatezza, prescrivendo la sottoscrizione da parte del Conciliatore del Codice deontologico, annesso alla presente Disciplina, nonché di una dichiarazione di imparzialità, indipendenza e neutralità.

---

<sup>69</sup> Decreto-legge 12 settembre 2014, 132, convertito, con modificazioni, dall'articolo 1, comma 1, della legge 10 novembre 2014, n. 162 recante "Misure urgenti di degiurisdizionalizzazione ed altri interventi per la definizione dell'arretrato in materia di processo civile".

Il **comma 5**, infine, prevede la cancellazione dall'elenco di cui al comma 2 come conseguenza del venir meno dei requisiti prescritti per lo svolgimento delle funzioni di Conciliatore, ovvero a seguito della cessazione della funzione o su apposita richiesta da parte dello stesso Conciliatore.

### 2.11.2 Sintesi delle osservazioni all'articolo 11

Con riguardo al **comma 1**, le 9 Concessionarie autostradali ritengono preferibile che la procedura conciliativa sia rimessa ad un soggetto interno all'Autorità.

Altroconsumo propone di indicare che in nessun caso l'utente è chiamato a versare contributi o spese per la procedura di conciliazione, che è totalmente gratuita per l'utente.

Per quanto attiene alla formazione del Conciliatore di cui al **comma 3, lettera a)**, le 9 Concessionarie autostradali ritengono che debba essere valorizzato il requisito esperienziale nei settori specifici oggetto delle procedure conciliative, ai fini sia della proposizione di una proposta conciliativa rispondente all'effettivo interesse delle Parti, che della definizione della controversia, ove richiesta dall'utente.

Relativamente alla **lettera b)**, Asstra segnala la necessità di garantire l'assenza di conflitti di interesse che potrebbero originare dallo svolgimento di altre attività correlate alla regolazione o alla vigilanza sul rispetto dei regolamenti europei sui diritti dei passeggeri; inoltre ritiene opportuno prevedere la possibilità per l'operatore di segnalare la presenza di un conflitto di interessi del Conciliatore.

Rfi, al **comma 4**, propone di chiarire che il Conciliatore è tenuto a rendere una specifica dichiarazione di imparzialità, indipendenza e neutralità per ogni tentativo di conciliazione che lo stesso segue.

Cittadinanzattiva propone di integrare il **Codice deontologico**, all'**articolo 2, la lettera c)** come di seguito: *"abbia negli ultimi 5 anni gestito procedure relative alle Parti, o anche ad una sola di esse, come consulente, difensore o arbitro"*.

### 2.11.3 Valutazioni

Per quanto concerne la formazione del Conciliatore, si ribadisce quanto già esposto nella Relazione illustrativa pubblicata contestualmente alla delibera n. 236/2022. Viene richiesto ai Conciliatori un livello di formazione adeguato e specifico nelle materie che potranno essere oggetto di controversia. Proprio al fine di una più efficace formazione, viene inserita, al comma 6, la possibilità che i Conciliatori svolgano un tirocinio assistito in affiancamento ad un Conciliatore esperto, nel rispetto degli obblighi di riservatezza e in assenza di opposizione delle Parti.

Con riguardo all'osservazione formulata da Asstra, si richiama quanto già rappresentato nella Relazione illustrativa al Documento, ovvero che sarà cura del responsabile dell'Ufficio competente garantire, per quanto riguarda i Conciliatori individuati nell'ambito della struttura amministrativa dell'Autorità, l'assenza di conflitti di interesse che potrebbero scaturire da altre attività correlate.

Inoltre, anche in relazione alla possibilità che l'eventuale conflitto di interesse possa essere segnalato dall'operatore economico, si evidenzia che la Disciplina non esclude la possibilità che l'eventuale cancellazione del Conciliatore disposta dal Servizio conciliazione ART possa essere su istanza/segnalazione dell'operatore stesso (il comma 5, infatti, fa riferimento alla cancellazione dall'elenco che *"non segue alla richiesta del Conciliatore"*).

Non si ritiene inoltre di poter accettare la proposta di Rfi, in quanto la disciplina dell'articolo 11 e il Codice deontologico prevedono requisiti e divieti che si applicano in tutte le controversie che il Conciliatore tratterà. Si precisa, inoltre, che alla lettera b) dell'articolo 11 è previsto, a corollario, l'obbligo di indicare eventuali incompatibilità o conflitti di interessi con riguardo alla singola controversia.

Analogamente, non si reputa opportuno, quantomeno in fase di prima applicazione, indicare un periodo specifico nel quale il Conciliatore non abbia gestito controversie tra le Parti, atteso altresì che la disposizione in questione non è contenuta nei Codici deontologici adottati, rispettivamente, da AGCOM<sup>70</sup> e da ARERA<sup>71</sup>.

In merito alla richiesta di evidenziare la gratuità del tentativo obbligatorio di conciliazione presso il Servizio conciliazione ART, la stessa sarà resa pubblica sul sito *web* istituzionale dell'Autorità, conformemente a quanto previsto dall'articolo 141-*quater*, comma 1, lettera n), del Codice del consumo<sup>72</sup>.

### **PARTE III -LA DEFINIZIONE DELLE CONTROVERSIE DINANZI ALL'AUTORITA'**

Con riguardo alla Parte III, relativa alla fase, eventuale, di decisione dinanzi all'Autorità i partecipanti alla consultazione hanno formulato le seguenti osservazioni:

- la l. 118/2022 attribuisce all'Autorità il potere di istituire un sistema di tentativo obbligatorio di conciliazione e non anche l'esercizio di poteri paragiurisdizionali e decisorii di merito (Italo, Aspi, Aiscat, le 9 Concessionarie autostradali, Confitarma, Federtrasporto). L'introduzione, tramite la fase decisoria, di un *"procedimento giurisdizionale pieno"*, sarebbe in contrasto non solo con la l. 118/2022, ma anche con l'articolo 102 della Costituzione, che riserva la funzione giurisdizionale ai giudici;
- il provvedimento finale (la decisione dell'Autorità), che ha natura di provvedimento amministrativo, e quindi impugnabile innanzi al giudice amministrativo, sottrarrebbe alla giurisdizione del giudice ordinario controversie aventi ad oggetto diritti soggettivi (Federtrasporto, Aspi, Italo);
- la decisione di ART si configurerebbe quale provvedimento atipico di contenuto indeterminato, non previsto dalla legge, con le relative criticità connesse, in particolare, alla possibilità di prevedere,

<sup>70</sup> Approvato con la delibera n. 203/18/CONS, del 24 aprile 2007, recante *"Approvazione del regolamento sulle procedure di risoluzione delle controversie tra utenti e operatori di comunicazioni elettroniche"*.

<sup>71</sup> Di cui all'*Allegato sub a)* del Testo integrato ARERA.

<sup>72</sup> Al riguardo si segnala che nessuna disposizione relativa alla gratuità della procedura ADR è contenuta nel Regolamento AGCOM e nel Testo integrato ARERA.

oltre ad eventuali rimborsi o indennizzi, le misure necessarie per far cessare la condotta lesiva dei diritti dell'utente (Italo);

- si genererebbe una palese disparità di trattamento tra l'utente e l'operatore economico, in quanto il procedimento per la definizione della controversia può essere azionato esclusivamente su richiesta dell'utente (le 9 Concessionarie autostradali e Federtrasporto). Inoltre, si darebbe luogo, di fatto, ad un obbligo di partecipazione dell'operatore non previsto dalla normativa primaria (Flixbus);
- la procedura non garantirebbe, per alcuni aspetti, all'operatore economico un adeguato contraddittorio (Italo, Api e le 9 Concessionarie autostradali).

In riferimento alla Parte III, si ritiene di non dovere al momento assumere una posizione circa le osservazioni pervenute posto che l'introduzione della fase decisoria viene posticipata per la successiva adozione dopo un adeguato periodo di sperimentazione della procedura relativa al tentativo obbligatorio di conciliazione e, comunque, attraverso un nuovo procedimento nel corso del quale sarà anche possibile valutare e approfondire le tematiche emerse in sede di consultazione.

Ciò non solo avuto riguardo all'esigenza, manifestata dagli operatori, di apportare alcuni correttivi per garantire la pienezza del contraddittorio, ma anche in un'ottica di efficacia ed efficienza dell'azione amministrativa, dovendosi propedeuticamente analizzare, tra l'altro, i volumi di istanze che perverranno, ed il grado di partecipazione degli operatori economici alla procedura.

Deve intendersi, del resto, adempiuto già con la definizione della fase conciliativa della procedura, quanto previsto dal citato articolo 10 della l. 118/2022, ai fini dell'esperimento, per le controversie individuate, del tentativo obbligatorio di conciliazione.

## **PARTE IV – DISPOSIZIONI FINALI**

---

### **2.12 Articolo 19 – Relazione annuale, disposizioni di coordinamento e finali**

---

#### **2.12.1 Contenuti del Documento**

---

L'**articolo 19, comma 1**, prevede che l'Autorità pubblichi sul proprio sito istituzionale una relazione annuale a consuntivo dell'attività di risoluzione non giurisdizionale delle controversie svolta, nel rispetto dell'articolo 141-*quater*, comma 2, del Codice del consumo; detta relazione contiene altresì i dati, in forma aggregata, sulla mancata partecipazione dell'operatore alle procedure di cui alla presente Disciplina.

Il **comma 2** chiarisce l'applicazione, ove compatibili, delle disposizioni del Titolo II-bis del Codice del consumo.

Il **comma 3** fa salva la possibilità di presentare un reclamo all'Organismo nazionale responsabile della normativa eurounitaria in materia dei diritti dei passeggeri, individuato dalla normativa nazionale di esecuzione.

Infine, il **comma 4** prevede che la Disciplina si applichi alle istanze di conciliazione presentate successivamente al 27 febbraio 2023.

### 2.12.2 Sintesi delle osservazioni all'articolo 19

---

Al **comma 1**, Federtrasporto propone di eliminare la possibilità di rendere pubbliche, attraverso la relazione, le informazioni relative alla partecipazione degli operatori economici alle procedure di conciliazione; insieme ad Anav ritiene opportuno prevedere che la mancata partecipazione dell'operatore non potrà in ogni caso dare luogo a penalizzazioni di alcun genere e che non potrà essere fatta valere come violazione nei reclami di seconda istanza presentati eventualmente all'ART a fini sanzionatori.

Asstra reputa inoltre che la disposizione di cui al **comma 3** non chiarisca sufficientemente l'ambito di operatività dei due strumenti (procedura ADR e reclamo di seconda istanza all'Autorità), nonostante la loro differente finalità; al riguardo, ritiene necessario che vengano meglio specificati le finalità e i presupposti dei due strumenti, anche al fine di orientare l'utente nella scelta ed evitare una duplicazione delle procedure, per la medesima criticità, in capo all'operatore.

Infine, con riguardo al **comma 4**, Unione Nazionale Consumatori suggerisce di chiarire che la procedura di conciliazione sarà attiva a decorrere da marzo 2023, dal momento che la Disciplina si applica alle istanze di conciliazione presentate successivamente al 27 febbraio 2023, acquisendo, le nuove disposizioni, efficacia decorsi sei mesi dall'entrata in vigore della l. 118/2022 – risalente al 27 agosto 2022 – e prevedendo, ex articolo 6, che può attivarsi l'istanza di conciliazione entro un anno dalla presentazione del reclamo.

### 2.12.3 Valutazioni

---

Avuto riguardo alla proposta pervenuta da Federtrasporto, si rappresenta che la pubblicazione dei dati relativi alla mancata partecipazione degli operatori economici alla procedura di conciliazione è funzionale ad incentivare l'adesione degli stessi alle procedure ADR, fermo restando che l'Autorità potrà valutare l'adozione di ulteriori misure in conformità alla norma istitutiva.

Si ritiene utile, tuttavia, precisare, con riguardo al comma 1 dell'articolo 19, che la pubblicazione dei dati relativi alla mancata partecipazione del singolo operatore avverrà in percentuale rispetto al totale delle istanze ricevute nei confronti del medesimo operatore.

Inoltre, si evidenzia che l'intera procedura presuppone ed implica la separazione, per la diversa finalità, rispetto alle funzioni sanzionatorie attribuite all'Autorità, per le quali restano in vigore, in caso di violazione dei diritti degli utenti previsti dai regolamenti eurounitari in materia, le specifiche normative sanzionatorie. Sarà cura dell'Autorità comunicare in maniera efficace al pubblico le diverse finalità dei due strumenti.



In merito alla proposta di chiarimento richiesto dall'Unione Nazionale Consumatori, si reputa di non dover modificare la disposizione di cui al comma 4, la quale rispecchia quanto previsto all'articolo 10, comma 2, della l. 118/2022, mentre si provvederà a rendere note le tempistiche di entrata in funzione del Servizio conciliazioni ART.

Torino, 3 febbraio 2023

Il Responsabile del Procedimento  
dott.ssa Katia Gallo