



Osservatorio sull'Analisi d'Impatto della Regolazione

SILVIA SIMONE

Le procedure ADR nelle Autorità indipendenti

I Paper dell'Osservatorio

P 3/2016 ISSN 2280-8698

© 2016, Osservatorio AIR, Roma

INDICE*

Introduzione	5
Le procedure ADR nelle Autorità indipendenti	10
<i>L'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni</i>	10
<i>L'Autorità per l'Energia, il Gas e il Sistema Idrico</i>	16
<i>L'Arbitro Bancario e Finanziario presso la Banca d'Italia</i>	27
<i>La Camera di Conciliazione e Arbitrato presso la CONSOB</i>	30
Le ADR nel settore dei trasporti	36
<i>Le procedure ADR nel settore dei trasporti</i>	36
<i>Le competenze dell'Autorità di Regolazione dei Trasporti in materia di risoluzione extragiudiziale delle controversie</i>	38

Creative commons Attribution-NonCommercial-NoDerivs 3.0 Unported

How to cite: S. Simone, *Le procedure ADR nelle Autorità indipendenti*, «I paper dell'Osservatorio», Osservatorio AIR, www.osservatorioair.it, Dicembre 2016, P 3/2016. ISSN 2280-8698.

* Silvia Simone è funzionario dell'Autorità di Regolazione dei Trasporti. Le opinioni espresse nel presente articolo sono strettamente personali e non impegnano in alcun modo l'ente di appartenenza.

Introduzione

I sistemi di risoluzione stragiudiziale delle controversie, diffusi già da tempo in ambito privatistico, sulla spinta dell'Unione europea hanno trovato un loro spazio anche all'interno di alcuni settori nevralgici dell'economia caratterizzati dalla presenza di un regolatore. La “crisi della giustizia”, la serialità delle controversie che sempre più spesso insorgono tra utenti e fornitori di alcuni servizi rilevanti per la vita dei cittadini e la necessità di assicurare forme snelle ed efficienti di composizione delle liti hanno, infatti, spinto il legislatore italiano, sulla scia di quello comunitario, ad attribuire ad alcune Autorità amministrative indipendenti poteri giurisdizionali complementari rispetto ai tradizionali poteri di vigilanza e di regolazione del mercato.

Il presente studio si propone, pertanto, di analizzare, seppur in modo sintetico, le caratteristiche dei singoli sistemi ADR esistenti presso le Autorità indipendenti nazionali dotate di detti poteri e di fornire un bilancio aggiornato dell'esercizio di tale attività, tenendo conto dei riflessi operativi e delle novità introdotte con il recepimento della Direttiva ADR del 2011. Si tenterà inoltre di prospettare delle soluzioni interpretative in merito all'Autorità di Regolazione dei Trasporti, ultima nata tra le attività di regolazione dei servizi di pubblica utilità, che il dettato normativo vorrebbe investita del solo potere di favorire «l'istituzione di procedure semplici e poco onerose per la conciliazione e la risoluzione delle controversie tra esercenti e utenti».

Come è noto, con l'acronimo “A.D.R.” (*Alternative Dispute Resolution*) si è soliti indicare l'insieme di procedure di risoluzione delle controversie alternative al processo ordinario attraverso cui le parti in lite risolvono, in via amichevole e con modalità snelle ed economiche, una controversia relativa ad un contratto di vendita di beni e/o servizi.

Le forme di ADR non sono riducibili a un'unica tipologia, «perché esse non sono un fenomeno unitario e sempre uguale a se stesso»¹; si distinguono, infatti, ADR convenzionali e ADR giudiziarie, autonome ed eteronome, facilitative e decisorie, a carattere obbligatorio e facoltativo, a carattere privato e amministrato. In dette procedure è possibile, comunque, individuare caratteristiche comuni (tra cui si ricordano la conciliazione, la mediazione e l'arbitrato), consistenti nell'offrire una tutela alternativa, di natura consensuale, che ravvicini le parti e consenta loro di trovare una soluzione condivisa. Comuni alle varie metodologie di soluzione delle controversie sono, quindi, lo scopo, l'informalità, l'elasticità delle procedure, la riservatezza sul contenuto delle informazioni scambiate tra le parti e con il terzo conciliatore, i tempi generalmente brevi di conclusione della procedura e i costi ridotti per i consumatori.

¹ M. Ramajoli, *Interesse generale e rimedi alternativi pubblicistici*, in *Diritto Processuale Amministrativo*, n. 2/2015, p. 481.

Tali procedure, nate nel mondo anglosassone, si sono diffuse nei paesi di *civil law* grazie principalmente all'impulso della Commissione europea la quale, a partire dagli anni '70, si è fatta promotrice della diffusione dei metodi di composizione extragiudiziale delle tra i Paesi membri dell'Unione per due ragioni di fondo: la necessità di far fronte all'inefficienza della giustizia civile (in termini di durata dei processi e dei relativi costi per i cittadini) attraverso la previsione di sistemi di giustizia a carattere non contenzioso, rapidi, efficaci e dai costi ridotti; dare impulso alla creazione del mercato unico e incoraggiare il commercio transfrontaliero, ostacolato dal funzionamento eccessivamente farraginoso del sistema processuale ordinario.

Attraverso numerosi interventi di *soft* e di *hard law*, concentrati principalmente nel settore dei rapporti di consumo e dei servizi di pubblica utilità, le istituzioni comunitarie hanno quindi promosso la diffusione di modelli comuni ed uniformi di ADR², sino ad approdare, in tempi recenti, all'adozione di un "pacchetto" normativo di armonizzazione minima delle procedure e degli organismi di conciliazione – composto dal Regolamento (UE) n. 524/2013 (cosiddetto *Regolamento ODR*) e Direttiva 2013/11/UE³ (cosiddetta *Direttiva ADR*) del Parlamento europeo e del Consiglio.

2 A titolo meramente esemplificativo e per la loro importanza, si ricordano le due Raccomandazioni della Commissione europea - la n. 1998/257/CE del 30 marzo 1998, riguardante i principi applicabili agli organismi responsabili per la risoluzione extragiudiziale delle controversie in materia di consumo, e la n. 2001/310/CE del 4 aprile 2001, sui principi applicabili agli organi extragiudiziali che partecipano alla risoluzione consensuale delle controversie in materia di consumo – con le quali sono stati fissati per la prima volta, a livello europeo, i primi capisaldi dell'organizzazione e del funzionamento degli organismi e delle procedure ADR. Tra gli atti a carattere vincolante si ricordano poi le Direttive sul commercio elettronico n. 2011/83/UE, sui servizi postali n. 2008/6/CE e sui mercati degli strumenti finanziari (MiFID) n. 2004/39/CE, con le quali gli Stati membri sono stati invitati a creare ed utilizzare sistemi di ADR per la soluzione delle liti insorte nei rispettivi ambiti, le Direttive relative al settore delle telecomunicazioni n. 2009/136/CE e n. 2009/140/CE, dell'energia n. 2009/72/CE e n. 2009/73/CE, del credito al consumo n. 2008/48/CE, e dei servizi di pagamento n. 2007/64/CE, la Direttiva servizi n. 2006/123/CE, la Direttiva sulla mediazione n. 2008/52/CE ha invece incoraggiato i giudici a promuovere il ricorso alla mediazione. Per incentivare lo scambio di informazioni e facilitare l'accesso dei consumatori alle procedure ADR anche per controversie transfrontaliere a livello europeo sono state, poi, create alcune "reti", quali la "EEJ-Net" e la "Fin-Net", in materia di servizi finanziari, oltre alla rete europea dei centri dei consumatori ("ECC"), che ha il compito di indirizzare i consumatori verso un sistema adeguato di ADR in un altro Stato membro. Si ricorda poi il Libro Verde della Commissione europea 19 aprile 2002, COM/2002/196 def., relativa ai "*Modi alternativi di risoluzione delle controversie di diritto civile e commerciale*", a cui ha fatto seguito nel 2008 l'adozione della già citata Direttiva 2008/52/CE relativa a taluni aspetti della mediazione in materia civile e commerciale. Tra le iniziative più recenti, il Regolamento (UE) n. 524/2013 (cosiddetto *Regolamento ODR*) e la Direttiva 2013/11/UE (cosiddetta *Direttiva ADR*) del Parlamento europeo e del Consiglio, con la quale sono stati stabiliti da ultimo requisiti armonizzati di qualità in materia di organismi ADR e di procedure ADR.

3 In G.U.C.E. del 18 giugno 2013. Per un primo commento alla Direttiva, F.P. Luiso, *La direttiva 2013/11/UE, sulla risoluzione alternativa delle controversie dei consumatori*, in *Rivista Trimestrale di Diritto e Procedura Civile*, fasc. 4, 2014, p. 1299 ss.

In Italia la materia ha trovato risposte frammentate e settoriali⁴ fino all'adozione del Codice del Consumo (art. 141) che, nel razionalizzare e riorganizzare tutta la normativa in materia di rapporti di consumo, ha conformato la disciplina delle ADR tra professionisti e consumatori ai parametri indicati a livello comunitario. Il Codice è stato recentemente novellato dal d.lgs. 6 agosto 2015, n. 130⁵ (entrato in vigore il 3 settembre 2015) di recepimento della Direttiva ADR⁶, con il quale è stata introdotta nel nostro ordinamento una disciplina generale in materia di ADR. Il decreto stabilisce i requisiti minimi di organizzazione e di funzionamento che gli organismi ADR devono possedere per poter garantire procedure quanto più uniformi, indipendenti, accessibili, trasparenti, efficaci, eque e a costi ridotti.

Il decreto prevede, inoltre, una nozione univoca di “ADR” (art. 141, lett. h, del Codice del Consumo), inteso come «qualsiasi organismo, a prescindere dalla sua denominazione, istituito su base permanente che offre la risoluzione di una controversia attraverso una procedura ADR ed è iscritto nell'elenco di cui all'art. 141 decies», istituito presso una delle autorità competenti⁷.

4 In proposito, si ricordano in materia di conciliazione, la conciliazione nel settore societario (d.lgs. 17 gennaio 2003, n. 5), dei servizi di pubblica utilità (legge 14 novembre 1995, n. 481), di subfornitura (legge n. 18 giugno 1998, n. 192), di fornitura di servizi turistici (dapprima con la legge 29 marzo 2001, n. 135 e successivamente con il d.lgs. 23 maggio 2011, n. 79, recante il Codice del turismo), di servizi di investimento, bancari e finanziari (con la legge 28 dicembre 2005, n. 262, cosiddetta *legge sulla tutela del risparmio*), di tinto-lavanderie (con la legge 22 febbraio 2006, n. 84). La prima disciplina organica in materia è contenuta nel Codice del consumo (d.lgs. 6 settembre 2005, n. 206, come modificato dai d.lgs. 2 agosto 2007, n. 146 e n. 145), il quale – accanto alle previsioni sulla conciliazione nell'ambito dell'azione inibitoria collettiva (art. 140, comma 2) e dell'azione di classe (art. 140-*bis*, comma 15) – prevedeva (nella sua formulazione ante d.lgs. n. 30/2015) all'art. 141 (“Composizione extragiudiziale delle controversie”) la legittimità in generale delle procedure alternative di risoluzione delle controversie in materia di consumo (relative, quindi, ai rapporti regolati dal codice stesso), purché conformi ai principi dettati dal legislatore comunitario in materia, e l'istituzione presso il Ministero dello Sviluppo Economico (di seguito anche “MISE”) di un elenco degli organismi di composizione extragiudiziale delle controversie, da comunicare alla Commissione europea d'intesa col Ministero della Giustizia.

5 In G.U. del 19 agosto 2015. Per un primo commento al decreto si veda ancora P. Bartolomucci, *La nuova disciplina delle procedure di risoluzione alternativa delle controversie in materia di consumo: il d.lgs. n. 130/15 e le modifiche del Codice del Consumo*, in *Le nuove leggi civili commentate*, n. 3/2016, p. 494 ss.

6 Sul piano della tecnica normativa, il d.lgs. n. 130/2015 introduce nella parte V del Codice del consumo il nuovo Titolo II-Bis, “Risoluzione extragiudiziale delle controversie”, che modifica il vecchio testo dell'art. 141 e aggiunge gli articoli da 141-*bis* a 141-*decies*.

7 Rispetto alla definizione generale di procedura ADR, per espressa previsione normativa, sono attratte nell'ambito di applicazione della normativa in esame: i) le procedure di mediazione delle controversie di consumo, disciplinate dal d.lgs. n. 28/10; ii) le procedure gestite dalla Banca d'Italia e dalla CONSOB, a carattere decisorio; iii) le negoziazioni paritetiche disciplinate all'art. 141 ter del Codice. Eventuali antinomie tra le norme del codice e la disciplina di settore dovranno essere risolte, modificando le norme regolamentari in senso conforme al Codice del Consumo. In assenza, sarà precluso il riconoscimento degli organismi e delle procedure attive presso detti enti, in quanto privi dei requisiti previsti dal Codice.

Le “Autorità competenti” incaricate dall’art. 141-*octies* del Codice del consumo di istituire e a gestire detti elenchi, e alle quali gli organismi che intendono operare come “organismi ADR” in un certo settore dovranno presentare domanda di iscrizione, sono:

- il Ministero della Giustizia unitamente al Ministero dello Sviluppo Economico (MISE), con riferimento al registro degli organismi di mediazione relativo alla materia del consumo, di cui all’articolo 16, commi 2 e 4, del d.lgs. n. 28/2010;
- la Commissione nazionale per le società e la borsa (CONSOB), con riferimento ai sistemi di risoluzione stragiudiziale delle controversie che coinvolgono risparmiatori e investitori (articolo 2 del decreto legislativo 179/2007);
- l’Autorità per l’energia elettrica, il gas e il sistema idrico (AEEGSI), per il settore di competenza;
- l’Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (AGCOM), per il settore di competenza;
- la Banca d’Italia, con riferimento ai sistemi di risoluzione stragiudiziale delle controversie disciplinati ai sensi dell’articolo 128-*bis* del d.lgs. n. 385/1993 (T.U.B.);
- il Ministero dello Sviluppo economico, con riferimento alle negoziazioni paritetiche o per i quali le relative autorità indipendenti di regolazione non applicano o non adottano specifiche disposizioni, e con riferimento agli organismi di conciliazione istituiti presso le camere di commercio.

Alla lettera f) la disposizione fa salva, in ogni caso, la possibilità che anche «altre autorità amministrative indipendenti, di regolazione di specifici settori, ove disciplinino specifiche procedure ADR secondo le proprie competenze», possano istituire degli elenchi.

Ai sensi dell’art. 141-*decies* del Codice del Consumo, ogni Autorità dovrà, nello specifico, definire il procedimento per l’iscrizione degli organismi ADR operanti nel proprio settore e verificare il possesso (al momento dell’iscrizione e anche successivamente) da parte degli stessi dei requisiti di stabilità, efficienza, imparzialità e di tendenziale non onerosità per il consumatore del servizio previsti a livello di principio dallo stesso Titolo II-*bis* e puntualmente declinati da ciascuna autorità.

L’art. 141-*decies*, comma 5, prevede poi, a carico di ciascuna delle autorità competenti, l’obbligo di notificare “senza indugio” al MISE l’elenco degli organismi ADR iscritti nel proprio elenco e ogni suo successivo aggiornamento, ai fini della successiva trasmissione alla Commissione europea.

Ogni autorità competente dovrà poi mettere a disposizione del pubblico l’elenco consolidato degli organismi ADR, elaborato dalla Commissione europea e notificato al MISE quale punto di contatto unico, fornendo sul proprio sito internet un *link* al pertinente sito internet della Commissione europea (art. 141-*decies*, comma 6).

Entro il 9 luglio 2018 e di seguito ogni quattro anni, ai sensi dell’art. 141-*decies*, comma 8, il

MISE, con il contributo delle altre autorità competenti, è tenuto a pubblicare e a trasmettere alla Commissione europea una relazione sullo sviluppo e sul funzionamento di tutti gli organismi ADR stabiliti sul territorio nazionale, indicando:

- le migliori prassi degli organismi ADR;
- le insufficienze, comprovate da statistiche, che ostacolano il funzionamento degli organismi ADR per le controversie sia nazionali che transfrontaliere;
- raccomandazioni su come migliorare l'efficacia e l'efficienza del funzionamento degli organismi ADR, se del caso.

Detta disciplina è destinata ad incidere in maniera significativa sul sistema di risoluzione alternativa delle controversie nel suo complesso, imponendo un adeguamento in termini strutturali e procedurali agli organismi di composizione delle liti, di stampo privatistico e pubblicistico, esistenti nel nostro ordinamento.

In proposito va ricordato che gli strumenti di composizione extragiudiziale dei conflitti, nati nell'area del diritto privato per la composizione delle liti tra soggetti privati, trovano spazio – come mostra l'elenco di cui all'art. 141 *octies* del Codice del Consumo – anche presso alcune Autorità amministrative indipendenti, delineando, da un lato, una *species* di ADR che, analogamente a quelli di natura privatistica, interessano i conflitti soggetti privati ma che sul piano organizzativo e procedurale si incardinano presso enti neutrali dotati di alta competenza tecnica in settori nevralgici dell'economia, dall'altro, un potere di tipo giustiziale in capo alle stesse che si va ad affiancare e ad integrare i tradizionali poteri para-giurisdizionali e regolatori.

La necessità di rispondere in maniera efficace e rapida alla domanda di giustizia massiva proveniente dagli utenti di alcuni settori sensibili (vuoi per l'essenzialità dei servizi resi che per la significativa asimmetria negoziale esistente tra utente e professionista) e l'elevato grado di tecnicismo di dette Autorità ha indotto, infatti, il legislatore ad assegnare alle stesse anche compiti di tipo giustiziale rispetto alle controversie insorte tra utenti e operatori del settore di riferimento, sì da assicurare uniformità e celerità di “giudizio”, *expertise* tecnica e neutralità nella composizione della controversia⁸.

8 Al riguardo, il Presidente del Consiglio di Stato Giorgio Giovannini, nell'inaugurazione dell'anno giudiziario per il 2015, ha proposto «per il futuro all'introduzione, a scopi deflattivi, di rimedi alternativi alla tutela giurisdizionale – le cosiddette a.d.r. (alternative dispute resolution) – in analogia con un indirizzo che Governo e Parlamento hanno già intrapreso in campo civile e commerciale sulla scorta delle direttive europee. Va ricordato, in proposito, che un espresso criterio in questo senso è già contenuto nel disegno di legge delega per l'attuazione delle nuove direttive nella materia dei contratti pubblici e delle concessioni, in una materia, cioè, che assai spesso ha visto importanti innovazioni normative, poi estese, in un secondo tempo, al resto del

Le procedure ADR nelle Autorità indipendenti

Con riguardo alle Autorità indipendenti presso le quali risultano attivi sistemi di composizione stragiudiziale delle controversie nel presente studio si prendono a riferimento l'AGCOM, l'AEEGSI, la Banca d'Italia e la CONSOB.

Gli strumenti di risoluzione delle liti esistenti presso ciascuna delle menzionate Autorità sono molto diversi tra loro, e anche all'interno del medesimo settore la tutela esistente muta a seconda del sotto-settore considerato (es. settore energetico e del gas). Presso alcune Autorità, inoltre, i sistemi di composizione delle controversie attivabili alternativamente da parte dell'utente sono più d'uno, ovvero sono posti in successione, a seconda dell'esito positivo o infruttuoso dello strumento di "1° livello". In generale, tuttavia, dette procedure sono esperibili dopo aver inutilmente presentato reclamo all'operatore interessato dalla controversia. Si tratta quindi, nella sostanza, di strumenti di tutela di seconda istanza, la cui attivazione costituisce in alcuni casi condizione di procedibilità dell'azione giudiziaria.

Dette procedure sono state interessate, in tempi recenti, da alcune modifiche ed integrazioni, finalizzate a conformare le stesse ai requisiti richiesti dal d.lgs. n. 130/2015 di recepimento della Direttiva ADR⁹.

L'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

In materia di ADR l'esperienza più significativa è quella dell'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni.

La base normativa del sistema vigente presso detta Autorità si rinviene, innanzitutto, nell'art. 2, comma 24, lett. b), della legge n. 481/95, recante norme per la concorrenza e la regolazione dei servizi di pubblica utilità. Istituzione delle Autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità, la quale ha previsto che l'Autorità adottasse «i criteri, le condizioni, i termini e le modalità per

contenzioso».

⁹ In G.U. del 19 agosto 2015. Per un primo commento al decreto si veda ancora P. Bartolomucci, *La nuova disciplina delle procedure di risoluzione alternativa delle controversie in materia di consumo: il d.lgs. n. 130/15 e le modifiche del Codice del Consumo*, cit., p. 494 ss. Il d.lgs. n.130/2015 individua nel MISE il "punto di contatto unico" con la Commissione europea, con il compito di comunicare il primo elenco degli organismi ADR nazionali conformi ai principi e ai criteri del Titolo II-*bis*. Al fine di definire uniformità di indirizzo nell'esercizio da parte delle Autorità competenti delle funzioni di cui all'art. 141-*octies* del Codice del Consumo, presso il medesimo Dicastero è stato, inoltre, istituito (ai sensi del comma 3 della disposizione) un "*Tavolo di coordinamento e di indirizzo*", operativo dal 17 settembre 2015 e composto da un rappresentante di ciascuna delle autorità competenti di cui all'art. 141-*octies* del Codice del Consumo.

l'esperimento di procedure di conciliazione o di arbitrato in contraddittorio presso le Autorità nei casi di controversie insorte tra utenti e soggetti esercenti il servizio, prevedendo altresì i casi in cui tali procedure di conciliazione o di arbitrato possano essere rimesse in prima istanza alle commissioni arbitrali e conciliative istituite presso le camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, ai sensi dell'articolo 2, comma 4, lettera a), della legge 29 dicembre 1993, n. 580. Fino alla scadenza del termine fissato per la presentazione delle istanze di conciliazione o di deferimento agli arbitri, sono sospesi i termini per il ricorso in sede giurisdizionale che, se proposto, è improcedibile. Il verbale di conciliazione o la decisione arbitrale costituiscono titolo esecutivo».

L'art. 1, comma 11, della legge istitutiva dell'Autorità del 31 luglio 1997, n. 249, ha poi previsto che «L'Autorità disciplina con propri provvedimenti le modalità per la soluzione non giurisdizionale delle controversie che possono insorgere fra utenti o categorie di utenti ed un soggetto autorizzato o destinatario di licenze oppure tra soggetti autorizzati o destinatari di licenze tra loro. Per le predette controversie, individuate con provvedimenti dell'Autorità, non può proporsi ricorso in sede giurisdizionale fino a che non sia stato esperito un tentativo obbligatorio di conciliazione da ultimare entro trenta giorni dalla proposizione dell'istanza all'Autorità»¹⁰. Il legislatore, pertanto, ha di fatto delegato l'Autorità ad individuare, con propri provvedimenti, meccanismi di risoluzione di specifiche controversie tra utenti e operatori, ovvero tra questi ultimi, da assoggettare alla conciliazione "obbligatoria" pregiudiziale.

L'art. 1, comma 11, della legge n. 249/1997 ha trovato attuazione con la delibera dell'Autorità n. 53 del 28 aprile 1999, con cui l'AGCOM ha delegato la materia delle conciliazioni ai Comitati regionali per le comunicazioni presso le singole Regioni (Co.re.com.).

Successivamente, il Codice delle comunicazioni elettroniche (d.lgs. 1° agosto 2003, n. 259)¹¹ ha ribadito (art. 84) la competenza dell'AGCOM in materia di risoluzione extragiudiziale delle controversie nei settori delle comunicazioni, fissando alcuni criteri di semplificazione. In particolare, la disposizione ha stabilito che «L'Autorità, ai sensi dell'articolo 1, commi 11, 12 e 13 della legge 31 luglio 1997, n. 249, adotta procedure extragiudiziali trasparenti, semplici e poco costose per l'esame delle controversie in cui sono coinvolti i consumatori e gli utenti finali, relative alle disposizioni di cui al presente Capo, tali da consentire un'equa e tempestiva risoluzione delle stesse, prevedendo nei casi giustificati un sistema di rimborso o di indennizzo» e che (comma 2), «L'Autorità, d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, anche ai sensi dell'articolo 1, comma 13, della legge 31 luglio 1997, n. 249,

10 Legge 31 luglio 1997, n. 249, *Istituzione dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e norme sui sistemi delle telecomunicazioni e radiotelevisivo*, pubblicata in G.U. n. 177 del 31 luglio 2007.

11 In G.U. n. 57 del 15 settembre 2003.

promuove la creazione, con l'attuale dotazione di personale e con i beni strumentali acquisibili con gli ordinari stanziamenti di bilancio e conseguente invarianza di spesa, ad un adeguato livello territoriale, di uffici e di servizi on-line per l'accettazione di reclami, incaricati di facilitare l'accesso dei consumatori e degli utenti finali alle strutture di composizione delle controversie»

Nel 2011 sono state trasferite all'AGCOM anche le competenze di regolamentazione, vigilanza e tutela nel settore dei servizi postali. In questo settore, la disciplina comunitaria (nei considerando della Direttiva n. 97/67/CE¹², concernente regole comuni per lo sviluppo del mercato interno dei servizi postali comunitari e il miglioramento della qualità del servizio, e della Direttiva n. 2008/6/CE¹³, che modifica la Direttiva 97/67/CE per quanto riguarda il pieno completamento del mercato interno dei servizi postali comunitari) ha fissato il principio che deve essere garantita all'utente una valida alternativa alla strada del ricorso giurisdizionale, stabilendo che «le eventuali controversie [...] devono essere [siano] risolte in modo rapido ed efficiente» attraverso l'adozione di «procedure di soluzione extragiudiziale delle controversie», così da garantire all'utente un'equivalente – ma altrettanto efficace – alternativa alla più gravosa strada del ricorso giurisdizionale. La Direttiva 97/67/CE ha, in particolare, previsto all'art. 19 due fasi distinte e successive per la gestione dei reclami degli utenti dei servizi postali: una interna, presso il fornitore dei servizi, e una esterna, dinanzi all'autorità nazionale competente.

L'articolo 14 del d.lgs. 22 luglio 1999, n. 261¹⁴, di attuazione della citata Direttiva 97/67/CE concernente regole comuni per lo sviluppo del mercato interno dei servizi postali comunitari e per il miglioramento della qualità del servizio – dopo aver previsto l'obbligo del fornitore di «adottare procedure [...] per la gestione dei reclami» e «procedure conciliative» – ha così introdotto la possibilità per l'utente, ancora insoddisfatto, «di rivolgersi all'Autorità di regolamentazione» (comma 3).

Sulla base delle previsioni normative relative al settore delle comunicazioni elettroniche (telefonia, dati, TV), l'AGCOM ha adottato, dapprima nel 2002, i regolamenti di procedura, riformati nel tempo, fino alla delibera n. 173/07/CONS, all. A (Regolamento in materia di procedure di risoluzione delle controversie tra operatori di comunicazioni elettroniche ed utenti, di seguito "Regolamento"), con la quale è stato istituito un «sistema ADR misto e sequenziale» di risoluzione stragiudiziale delle controversie tra operatori di comunicazione e utenti, inerenti al mancato rispetto delle disposizioni relative al servizio universale e ai diritti degli utenti finali stabilite «dalle norme legislative, dalle delibere dell'Autorità, dalle condizioni contrattuali e dalle carte dei servizi».

Detto sistema prescrive il tentativo di conciliazione tra operatori e utenti sotto pena di

12 In G.U.C.E. L 15/14 del 21 gennaio 1998.

13 In G.U.U.E. L 52/3 del 27 febbraio 2008.

14 In G.U. n. 182 del 5 agosto 1999.

improcedibilità della domanda in sede giudiziale (egualmente obbligatorio è il tentativo di conciliazione tra operatori delle telecomunicazioni, delibera AGCOM n. 148/01/CONS, all. A).

Il tentativo di conciliazione in AGCOM, ai sensi della normativa richiamata, può essere esperito in primo luogo dinanzi ai Co.re.com.¹⁵, di cui all'art. 1, commi 13¹⁶ e 14, della legge n. 249/1997. In via alternativa, il ricorso può essere presentato alle camere di conciliazione istituite presso le Camere di Commercio (previa stipula di un apposito protocollo di intesa tra Unioncamere e l'Autorità)¹⁷ o dinanzi alle camere di conciliazione paritetica istituite dalle imprese e dalle associazioni dei consumatori maggiormente rappresentative, «purché detti organismi operino nel rispetto dei principi di trasparenza, equità ed efficacia di cui alla Raccomandazione n. 2001/310/CE» (art. 13, comma 2, del Regolamento)¹⁸.

Qualora il tentativo di conciliazione abbia esito negativo, le parti congiuntamente o anche il solo utente, entro tre mesi dalla conclusione del primo tentativo possono rivolgersi (in seconda istanza) all'Autorità (o ai Co.re.com.) per la definizione amministrativa della controversia.

La procedura dinanzi all'Autorità prende avvio entro dieci giorni dal ricevimento dell'istanza (art. 15, comma 2, del Regolamento) e si conclude nel termine ordinatorio di centottanta giorni, decorrenti dalla data di deposito dell'istanza (art. 16, comma 1, del Regolamento). Lo svolgimento del procedimento garantisce il contraddittorio e il diritto di difesa delle parti. La decisione è assunta dal Collegio che, ove lo ritenga necessario, può convocare le parti per un'udienza di discussione. Ove riscontri la fondatezza dell'istanza, l'Autorità può condannare l'operatore a rimborsare le somme

15 I Comitati Regionali per le Comunicazioni sono organismi regionali che svolgono sia funzioni proprie, sia funzioni delegate dell'AGCOM sulla base di convenzioni bilaterali, tra le quali quella di conciliazione e definizione delle controversie tra utenti ed operatori. L'Autorità contribuisce con proprie risorse – che, come noto, provengono dal mercato cui essa presiede e non dallo Stato – al finanziamento dei Co.re.com. Il sistema prescelto prevede che i finanziamenti siano proporzionali al numero delle controversie trattate da ciascun Comitato.

16 Il comma 13 dispone che «riconoscendo le esigenze di decentramento sul territorio al fine di assicurare le necessarie funzioni di governo, di garanzia e di controllo in tema di comunicazione, sono funzionalmente organi dell'Autorità i comitati regionali per le comunicazioni, che possono istituirsi con leggi regionali entro sei mesi dall'insediamento, ai quali sono altresì attribuite le competenze attualmente svolte dai comitati regionali radiotelevisivi».

17 Alle Camere di Commercio il legislatore (art. 2, comma 4, lett. a, della legge 29 dicembre 1993, n. 580, recante il riordinamento delle Camere di Commercio, industria, artigianato e agricoltura) ha conferito il potere di istituire commissioni conciliative dinanzi alle quali introdurre le richieste per la conciliazione di controversie tra imprese e tra imprese e consumatori e utenti.

18 Con riguardo alle negoziazioni paritetiche, con segnalazione del 16 maggio 2012, l'AGCOM – preso atto del ruolo fondamentale che detto strumento ha assunto ai fini della soluzione delle dispute tra utenti e operatori delle comunicazioni elettroniche – ha invitato il Governo a destinare parte delle somme derivanti dalle sanzioni irrogate dalla medesima Autorità al finanziamento delle attività di conciliazione paritetica svolte dalle associazioni dei consumatori nel settore delle comunicazioni elettroniche.

risultate non dovute o al pagamento di indennizzi nei casi previsti dal contratto, dalle carte dei servizi, nonché nei casi individuati dalle disposizioni normative o da delibere dell'Autorità (art. 19, comma 6, del Regolamento).

Contestualmente alla proposizione dell'istanza per l'esperimento del tentativo di conciliazione o per la definizione della controversia, o nel corso delle relative procedure, l'utente può chiedere ai Co.re.com delegati o all'Autorità l'adozione di provvedimenti temporanei e urgenti diretti a garantire la continuità nell'erogazione del servizio o a far cessare forme d'abuso o di scorretto funzionamento da parte dell'operatore di telecomunicazioni, sino al termine della procedura conciliativa.

Anche riguardo alle controversie derivanti dai reclami degli utenti per il settore postale si è cercato di delineare una procedura celere, semplice e poco onerosa per la definizione di quelle controversie che, dopo le fasi di gestione del reclamo e di conciliazione che si svolgono presso l'operatore, non abbiano ancora trovato una definizione soddisfacente per l'utente. Tale procedura fa salva, comunque, la facoltà dell'utente di adire l'Autorità giudiziaria, indipendentemente dalla presentazione di un reclamo e dell'istanza di conciliazione. Il regolamento per la risoluzione delle controversie nel settore postale si differenzia da quello relativo al settore delle comunicazioni elettroniche, innanzitutto, in ragione delle previsioni di rango legislativo che caratterizzano queste ultime (tentativo di conciliazione che si svolge di fronte all'Autorità e che costituisce condizione di procedibilità dell'azione giudiziale). Le controversie, inoltre, hanno ad oggetto, in genere, singole prestazioni, e non rapporti di carattere continuativo, di valore economico non particolarmente rilevante.

Il sistema poc'anzi descritto in tempi recenti si è arricchito di un ulteriore strumento di tutela per i consumatori e gli utenti del settore delle telecomunicazioni. La disciplina relativa alla risoluzione extragiudiziale delle controversie introdotta con il d.lgs. n. 130/2015 ha infatti attribuito all'AGCOM il compito di tenuta dell'elenco degli organismi abilitati ad esercitare la funzione conciliativa nelle procedure volontarie ricadenti nel settore di propria competenza.

Con specifico riferimento alle procedure di competenza dell'AGCOM, il comma 6 dell'art. 141 del Codice del consumo fa espressamente salva la disposizione dell'art. 10, comma 11, della legge n. 249/97, che prevede il tentativo obbligatorio di conciliazione nel settore delle comunicazioni elettroniche e stabilisce, al comma 7, che le procedure svolte nel settore di competenza dell'AGCOM (così come quelle svolte in altri settori regolati) «sono considerate procedure ADR [...] se rispettano i principi, le procedure e i requisiti» di cui al Titolo II-*bis* del medesimo Codice.

La disciplina dettata dal Titolo II-*bis* del Codice del consumo, essendo destinata alle procedure volontarie di composizione extragiudiziale, lascia quindi impregiudicata la procedura di cui alla delibera AGCOM 173/07/CONS con riferimento al tentativo obbligatorio di conciliazione, e

parallelamente attribuisce all'AGCOM il compito di tenuta del ruolo degli organismi ADR abilitati ad esercitare la funzione conciliativa nelle procedure volontarie ricadenti nel settore di propria competenza.

In attuazione di detta previsione, con delibera n. 661/15/CONS l'Autorità ha istituito l'elenco di organismi ADR e ha adottato il Regolamento sulla tenuta dell'elenco degli organismi ADR nel settore delle comunicazioni elettroniche e postale. Il primo elenco di detti organismi è stato pubblicato sul sito dell'Autorità (e notificato alla Commissione europea) il 21 aprile 2016¹⁹. All'elenco in questione possono essere iscritti gli organismi che svolgono attività conciliativa in materia di consumo – inclusi i Co.re.com., le commissioni di conciliazione paritetiche e le Camere di commercio – che dimostrino di possedere sia i requisiti generali prescritti dal decreto n. 130/2015, sia quelli specifici volti ad attestare la competenza nelle materie di interesse dell'Autorità.

Con tale Regolamento si assicura, quindi, ai consumatori e agli utenti del settore una doppia tutela: da un lato, infatti, risulta ampliato il novero dei soggetti che, in via alternativa alla giustizia ordinaria, possono offrire agli utenti di servizi postali e di comunicazioni elettroniche la possibilità di risolvere in maniera efficace, rapida e poco costosa le controversie con i fornitori di servizi; dall'altro lato, i nuovi organismi potranno offrire agli utenti la possibilità di esperire procedure extra-giurisdizionali di risoluzione del contenzioso per tutte quelle tipologie di controversie che non rientrano nell'ambito di applicazione delle disposizioni sul tentativo obbligatorio di conciliazione. La prospettiva, inoltre, di creazione di un network europeo di organismi ADR avrà, anche in vista del mercato unico europeo delle comunicazioni, il vantaggio di facilitare i consumatori nella gestione del contenzioso anche con operatori di altri paesi dell'Unione europea²⁰.

I dati pubblicati dall'AGCOM nella [Relazione annuale 2016](#) (relativa all'attività svolta nel 2015) mostrano che gli strumenti di conciliazione presentano un elevato livello di efficacia: i casi risolti positivamente dai Co.re.com. a fine 2015 sono, infatti, pari al 78% dei procedimenti conclusi; per le istanze gestite dall'Autorità la percentuale di casi risolti con accordo delle parti durante la procedura raggiunge una percentuale analoga (pari al 75%), registrando un incremento rispetto all'anno

19 L'elenco è disponibile alla pagina web https://www.agcom.it/documentazione/documento?p_p_auth=fLw7zRht&p_p_id=101_INSTANCE_kidx9GUnIodu&p_p_lifecycle=0&p_p_col_id=column-1&p_p_col_count=1&_101_INSTANCE_kidx9GUnIodu_struts_action=%2Fasset_publisher%2Fview_content&_101_INSTANCE_kidx9GUnIodu_assetEntryId=3620254&_101_INSTANCE_kidx9GUnIodu_type=document.

20 Cfr. *Relazione annuale 2016*, p. 43, disponibile alla pagina <http://www.agcom.it/relazione-annuale-al-parlamento-2016>.

precedente²¹.

Il contenzioso gestito dall'Autorità è, nel complesso, di entità minore rispetto a quello gestito a livello regionale e corrisponde a quei casi in cui il tentativo obbligatorio di conciliazione è fallito e in cui le divergenze tra le parti sono più difficili da comporre.

In relazione all'oggetto del contenzioso, le spese/fatturazioni non giustificate si confermano come la motivazione più frequente di ricorso ai Co.re.com.; seguono i casi di mancata o parziale fornitura del servizio, di interruzione/sospensione del servizio e di prodotti/servizi non richiesti.

La durata media delle procedure dinanzi ai Co.re.com nel 2015 è stata pari a settantuno giorni, a fronte del termine di trenta giorni previsto dalla legge n. 249/97. Il dato medio è influenzato dalle diverse *performance* dei Co.re.com., sia in virtù di un naturale meccanismo di apprendimento (le *performance* migliorano negli anni a partire dalle deleghe e dalla sottoscrizione della convenzione), sia di problemi e criticità organizzative che caratterizzano alcuni Co.re.com. più di altri. A fronte dell'incremento del numero dei ricorsi ai Co.re.com. per la risoluzione delle controversie, l'AGCOM ha migliorato e reso più efficienti i sistemi di gestione degli stessi attraverso l'utilizzo, da parte degli stessi Co.re.com., di piattaforme informatiche.

L'Autorità per l'Energia, il Gas e il Sistema Idrico

Il sistema di risoluzione stragiudiziale delle controversie per gli utenti del servizio energetico e di fornitura di gas e acqua trova – al pari di quanto visto per l'AGCOM – un primo ancoraggio normativo nelle disposizioni della legge istitutiva dell'Autorità, ossia, all'art. 2, comma 24, lettera b), della già citata legge n. 481/95.

Tale articolo, infatti, ha disposto che, con uno o più regolamenti, venissero definiti i criteri, le condizioni, i termini e le modalità per l'esperimento di procedure di conciliazione o di arbitrato in contraddittorio presso l'Autorità nei casi di controversie insorte tra utenti e soggetti esercenti il servizio, prevedendo altresì i casi in cui tali procedure di conciliazione o di arbitrato potevano essere rimesse in prima istanza alle commissioni arbitrali e conciliative istituite presso le Camere di Commercio. Tale disposizione, tuttavia, non ha mai avuto attuazione, in quanto i regolamenti non sono mai stati emanati.

Parallelamente, e sempre nell'ottica di assicurare la più ampia tutela del consumatore, l'art. 2, comma 12, lettera m), della legge n. 481/95 ha previsto che l'Autorità valuti i reclami, le istanze e le segnalazioni presentate dai consumatori, singoli o associati, in ordine al rispetto dei livelli qualitativi

21 Cfr. Capitolo I della Relazione annuale, par. 1.7.

e tariffari da parte dei soggetti esercenti il servizio nei confronti dei quali interviene, imponendo, ove opportuno, modifiche alle modalità di esercizio degli stessi, ovvero procedendo alla revisione del regolamento di servizio.

Nelle more dell'emanazione del regolamento governativo di cui all'art. 2, comma 24, lettera b), della legge n. 481/95, l'AEEGSI ha adottato, con [delibera n. 127/03](#), un regolamento per lo svolgimento delle procedure arbitrali, successivamente revocato con la [delibera 9 aprile 2005, 42/05](#), con la quale sono state approvate le disposizioni in materia di procedure arbitrali per la risoluzione delle controversie in materia di accesso alle reti dell'energia elettrica e del gas.

Tale quadro è stato ampliato e rafforzato nel corso degli anni, sulla base di norme anche di derivazione europea e di provvedimenti attuativi che hanno interessato le diverse fasi del rapporto contrattuale tra il cliente finale e l'esercente. In proposito vanno ricordate, innanzitutto, le Direttive nn. 2009/72/CE²², relativa a norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica e che abroga la Direttiva 2003/54/CE, e 2009/73/CE²³, relativa a norme comuni per il mercato interno del gas naturale e che abroga la Direttiva 2003/55/CE, del Parlamento Europeo e del Consiglio del 13 luglio 2009 (facenti parte del cosiddetto *Terzo Pacchetto Energia*), che prevedono, tra l'altro, che gli Stati membri predispongano un meccanismo indipendente al fine di assicurare un trattamento efficiente dei reclami e della risoluzione stragiudiziale delle controversie dei clienti finali relative ai servizi di energia elettrica e di gas naturale e che, per quanto riguarda almeno i clienti civili, garantiscano che tali clienti «beneficino di procedure trasparenti, semplici e poco onerose per l'esame dei reclami». In particolare, la direttiva 2009/72/CE e la direttiva 2009/73/CE, dopo aver sottolineato come la disponibilità di misure efficaci di risoluzione delle controversie per tutti i consumatori garantisca una maggiore protezione dei consumatori stessi, evidenziano come tali procedure debbano prevedere che vengano istituiti sportelli unici al fine di fornire ai consumatori tutte le informazioni necessarie concernenti i loro diritti, la legislazione in vigore e le modalità di ricorso a loro disposizione in caso di controversia; essere trasparenti, semplici e poco onerose per l'esame dei reclami e che si configurino come rapide ed efficaci; prevedere che tutti i consumatori possano godere del diritto ad una prestazione di servizi di buon livello e alla gestione dei reclami da parte del proprio fornitore; consentire una equa e rapida soluzione delle controversie, preferibilmente entro un termine di tre mesi, affiancata dall'introduzione, ove garantito, di un sistema di rimborso e/o indennizzo.

La normativa europea ha, quindi, affermato l'esigenza che gli Stati membri assicurino un elevato livello di protezione dei consumatori adottando misure adeguate per tutelare i clienti finali (in particolare, i clienti vulnerabili) e che tra queste figurino strumenti idonei a garantire ai clienti il

22 In G.U.U.E. L 211/55 del 14 agosto 2009.

23 In G.U.U.E. L 211/49 del 14 agosto 2009.

diritto ad una prestazione di servizi di buon livello e alla gestione dei reclami da parte del proprio fornitore, nonché un sistema rapido ed efficace per la risoluzione delle controversie.

In sede di recepimento delle direttive europee, con il d.lgs. 1° giugno 2011, n. 93²⁴, il legislatore ha affidato all'AEEGSI il compito di provvedere affinché fossero istituiti sportelli unici per mettere a disposizione dei clienti tutte le informazioni necessarie concernenti i loro diritti, la normativa in vigore e le modalità disponibili per la risoluzione delle controversie (art. 7, comma 6), di assicurare il trattamento efficace dei reclami e delle procedure di conciliazione dei clienti finali nei confronti dei venditori e dei distributori di gas naturale e di energia elettrica (art. 44, comma 4), nonché di decidere sui reclami presentati contro un gestore di un sistema di trasmissione, di trasporto, di stoccaggio, di un sistema GNL o di distribuzione per quanto concerne gli obblighi a tali gestori imposti in attuazione delle direttive comunitarie sui mercati interni dell'energia elettrica e del gas naturale elettrica (art. 44, commi 1 e 2).

L'Autorità ha dato attuazione all'art. 44, commi 1 e 2, del citato decreto legislativo con [delibera 18 maggio 2012, 188/2012/E/com](#), approvando la disciplina per la trattazione dei reclami presentati dagli operatori e dai *prosumer* (produttori e consumatori di energia elettrica) contro il gestore di un sistema di trasmissione, di trasporto, di stoccaggio, di un sistema GNL o di distribuzione. La trattazione efficace delle procedure di conciliazione dei clienti finali nei confronti dei venditori e dei distributori di gas naturale ed energia elettrica, di cui al comma 4, è stato invece attuato con la [delibera 21 giugno 2012, 260/2012/E/com](#), mediante l'istituzione del Servizio Conciliazione clienti energia, gestito in avvalimento da Acquirente Unico S.p.A.²⁵.

Il Servizio Conciliazione si inserisce al secondo livello del processo di risoluzione della problematica insorta con l'operatore, oggetto di regolazione dell'Autorità sulla base della normativa primaria. Il primo passaggio prevede infatti che sia presentato un reclamo all'operatore sottoposto alla regolazione sulla qualità commerciale dell'Autorità (che, fra l'altro, disciplina le tempistiche e

24 Attuazione delle direttive 2009/72/CE, 2009/73/CE e 2008/92/CE relative a norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica, del gas naturale e ad una procedura comunitaria sulla trasparenza dei prezzi al consumatore finale industriale di gas e di energia elettrica, nonché abrogazione delle direttive 2003/54/CE e 2003/55/CE, in G.U. n. 148 del 28 giugno 2011, S.O. n. 157.

25 Con la legge 23 luglio 2009, n. 99 "*Disposizioni per lo sviluppo e l'internazionalizzazione delle imprese, nonché in materia di energia*", il legislatore nazionale ha introdotto l'avvalimento dell'Acquirente Unico per il rafforzamento delle attività di tutela dei consumatori di energia. In particolare l'art. 27, al comma 2, dispone che «L'Autorità per l'energia elettrica e il gas si avvale del Gestore dei servizi elettrici Spa e dell'Acquirente unico Spa per il rafforzamento delle attività di tutela dei consumatori di energia, anche con riferimento alle attività relative alle funzioni di cui all'articolo 2, comma 12, lettere l) e m), della legge 14 novembre 1995, n. 481, nonché per l'espletamento di attività tecniche sottese all'accertamento e alla verifica dei costi posti a carico dei clienti come maggiorazioni e ulteriori componenti del prezzo finale dell'energia».

i contenuti della risposta, fissando altresì appositi standard la cui violazione comporta indennizzi automatici a favore del cliente finale). Al secondo livello, attivabile a seguito della mancata o dell'insoddisfacente risposta al reclamo, oltre alla conciliazione, il cliente finale può inviare un reclamo (di seconda istanza) allo Sportello per il consumatore di energia, che può suggerire alle parti la soluzione della controversia sulla base della regolazione vigente. Entrambi gli strumenti non pregiudicano l'accesso alla giustizia ordinaria.

Il Servizio Conciliazione, la cui procedura è gratuita per le parti e si svolge *on line* tramite l'accesso al sito web www.conciliazione.energia.it, mediante incontri virtuali dinanzi a un conciliatore terzo e imparziale dotato di una specifica competenza in mediazione e in materia energetica²⁶, si configura come un sistema di conciliazione “universale”, per l'ampiezza dell'ambito di applicazione, con riferimento sia ai potenziali fruitori del Servizio medesimo sia per quanto riguarda le materie oggetto della procedura. Il Servizio Conciliazione è, infatti, attivabile dai clienti finali domestici e non domestici del settore elettrico aventi diritto alla maggiore tutela²⁷ e del settore gas considerati vulnerabili²⁸ e dal *prosumer*²⁹, per le controversie con un distributore o venditore di energia elettrica e/o gas naturale (e, per il *prosumer*, anche con il GSE – Gestore dei Servizi Energetici), con la esclusione di quelle di tipo tributario o fiscale. Il Servizio Conciliazione non è attivabile se per la medesima controversia è pendente o è stata svolta un'altra procedura di risoluzione extragiudiziale o un procedimento giurisdizionale.

La caratteristica di universalità è rafforzata dalla facoltà per il cliente di poter essere supportato, nello svolgimento della procedura, da un delegato di fiducia con facoltà di conciliare e di transigere la controversia, anche appartenente ad una associazione di clienti finali domestici o di clienti finali non domestici. Non è, pertanto, necessaria l'assistenza di un legale.

La procedura è, ad oggi, volontaria per il cliente finale e per gli operatori del mercato libero, che possono comunque vincolarsi a partecipare mediante l'iscrizione in un apposito elenco consultabile sul sito web dell'Autorità. Sussiste invece un obbligo partecipativo in capo agli esercenti la maggior tutela per il settore elettrico, ai distributori dei settori elettrico e gas e al GSE (limitatamente alle

26 I conciliatori sono mediatori delle Camere di Commercio di Milano e Roma. A tal fine Acquirente Unico S.p.A. ha stipulato una apposita convenzione, validata dall'Autorità, con le predette Camere.

27 Tutti i clienti domestici e i clienti non domestici connessi in bassa tensione (BT) aventi meno di 50 dipendenti e fatturato annuo o totale di bilancio non superiore a 10 milioni di euro.

28 Tutti i clienti domestici; il condominio uso domestico con consumi non superiori a 200.000 metri cubi annui; i clienti non domestici con consumi non superiori a 50.000 metri cubi annui.

29 Il *prosumer* titolare di impianti di potenza non superiore a 0,5 MW, per le controversie in qualità di produttore, può chiedere all'Autorità la decisione del reclamo nei confronti del gestore di cui alla deliberazione 188/2012/E/com solo dopo aver esperito infruttuosamente il tentativo di conciliazione presso il Servizio.

materie regolate dall’Autorità, ossia scambio sul posto e ritiro dedicato). Il distributore, infine, può essere convocato su richiesta del venditore per svolgere un intervento in qualità di ausilio tecnico.

La procedura ha una durata massima di novanta giorni decorrenti dalla presentazione della richiesta di attivazione, prorogabili per non più di trenta giorni su iniziativa congiunta delle parti o dal Servizio Conciliazione, anche su richiesta del conciliatore, in caso di controversie particolarmente complesse.

Il verbale di accordo ha efficacia transattiva tra le parti. Le parti medesime possono congiuntamente richiedere al conciliatore la formulazione di una proposta, che le stesse sono libere di accettare o meno entro il termine di sette giorni.

Tale sistema ha subito una importante evoluzione per effetto di due processi: la razionalizzazione del sistema di tutela dei clienti finali, in materia di trattazione dei reclami e di risoluzione extragiudiziale delle controversie nei confronti degli operatori dei settori regolati, avviato con [delibera n. 410/2014/E/com](#) (con la quale sono state approvate le *Linee guida* per un confronto con i soggetti interessati, declinate nell’Allegato A alla medesima delibera³⁰), e l’entrata in vigore del d.lgs. n. 130/2015, il quale ha inciso significativamente sul contesto di riferimento dando maggior centralità alle procedure conciliative come modalità efficace di risoluzione delle controversie di consumo. Il decreto, oltre ad abrogare tacitamente la riserva regolamentare governativa prevista dall’art. 2, comma 24, lettera b), della legge n. 481/95, ha infatti previsto il tentativo di conciliazione nelle materie di competenza dell’AEEGSI quale condizione di procedibilità dell’azione giudiziale e ha attribuito all’Autorità il potere di regolamentare, con propri provvedimenti, le modalità di svolgimento del tentativo obbligatorio di conciliazione (tale disposizione è confluita nel nuovo art. 141, comma 6, lettera c), del Codice del consumo).

L’Autorità ha dato una prima attuazione al d.lgs. n. 130/2015 con il Testo Integrato Conciliazione (“TICO”), in materia di procedure di risoluzione extragiudiziale delle controversie tra clienti e utenti finali e operatori nei settori regolati dall’Autorità, adottato con [delibera n. 209/2016/E/com](#), con il quale è stata introdotta la procedura per l’esperienza del tentativo obbligatorio di conciliazione presso il Servizio Conciliazione e altre procedure alternative, ai fini della procedibilità dell’azione

³⁰ In proposito si veda il documento *Razionalizzazione del sistema di tutele dei clienti finali per la trattazione dei reclami e la risoluzione extragiudiziale delle controversie, Obiettivo strategico - Quadro strategico 2015-2018*, alla pagina <http://www.autorita.energia.it/it/quadrostrategico//OS19.htm>. Con le Linee guida sono stati individuati, da un lato, i fattori di criticità che impattano negativamente sulla trattazione efficiente delle istanze dei clienti finali e sulla risoluzione delle relative controversie, e dall’altro, al fine di avviare un primo dibattito, sono stati delineati possibili scenari, declinati in tre modelli di riferimento, con il fine di evidenziare nuovi paradigmi di sviluppo in un’ottica di efficientamento del sistema, semplificazione per il cliente finale, riduzione dei costi complessivi associati alla gestione delle controversie.

giudiziale.

La procedura sarà operativa a partire dal 1° gennaio 2017 e si applicherà, in un primo momento, ai clienti finali di gas naturale e di gas diversi distribuiti a mezzo di reti urbane alimentati in bassa pressione e ai clienti finali di energia elettrica alimentati in bassa e/o media tensione, domestici e non domestici, includendo anche i *prosumer*, per le controversie nei confronti degli operatori e, limitatamente ai *prosumer*, anche del GSE per il ritiro dedicato e lo scambio sul posto. Per gli altri settori regolati dall'Autorità, la disciplina del tentativo obbligatorio di conciliazione avrà completa efficacia a valle dell'estensione normativa dell'avvalimento per la gestione del Servizio Conciliazione a tutti i settori regolati, nonché a seguito di un confronto con gli *stakeholders*. L'applicazione della disciplina sarà graduale anche con riferimento alle controversie azionabili da un operatore o gestore nei confronti del cliente o utente finale.

Condizione di procedibilità per esperire l'azione giudiziale è che il primo incontro presso il Servizio Conciliazione si sia concluso senza un accordo, includendo anche i casi di mancata comparizione della controparte.

La procedura dinanzi al Servizio Conciliazione non è attivabile per le controversie per cui sia pendente o sia già stato esperito un tentativo di conciliazione. La domanda di conciliazione deve essere presentata entro il termine minimo pari a cinquanta giorni in caso di non risposta al reclamo e il termine massimo di un anno dall'invio del reclamo all'operatore o gestore. Il primo incontro deve essere fissato entro un termine di trenta giorni, decorrente dalla presentazione della domanda di conciliazione e almeno dieci giorni dopo la comunicazione alle parti della data, fermo restando il termine di conclusione della procedura di novanta giorni, prorogabile di ulteriori trenta. Nel caso in cui il cliente o utente finale documenti nella domanda di conciliazione presentata al Servizio Conciliazione la sospensione della fornitura per una fattura contestata tempestivamente con il reclamo all'operatore o gestore, l'incontro per lo svolgimento del tentativo di conciliazione deve essere fissato nel termine di quindici giorni dalla domanda completa, anziché entro gli ordinari trenta giorni, e in tali ipotesi è dimezzato anche il termine di dieci giorni tra la comunicazione alle parti della data del primo incontro e tale data, senza possibilità di richiederne il differimento.

La delibera conferma l'obbligatorietà della partecipazione alla conciliazione per tutti gli operatori o gestori, estendendo in tal modo la previsione ad oggi riguardante gli esercenti la maggior tutela per l'energia elettrica, i distributori di energia elettrica e gas naturale e il GSE. L'operatore o gestore convocato in sede conciliativa, entro un termine di cinque giorni antecedenti al primo incontro, potrà addurre giustificati motivi per la mancata partecipazione da supportare con elementi probatori e riguardanti la sussistenza di una delle cause di inammissibilità del tentativo di conciliazione e oggetto di autodichiarazione da parte del cliente o utente finale. Tali giustificati motivi sono comunicati al cliente o utente finale e comportano l'archiviazione della domanda.

In alternativa alla procedura dinanzi al Servizio Conciliazione, in un'ottica di ampia accessibilità

e fruibilità, l'Autorità ha previsto che il tentativo obbligatorio di conciliazione possa essere esperito anche mediante altre procedure di risoluzione extragiudiziale delle controversie, quali le procedure di media/conciliazione presso le Camere di Commercio (previo protocollo fra Autorità e Unioncamere), le procedure presso gli organismi iscritti nell'elenco ADR per i consumatori (istituito dall'Autorità con la delibera 620/2015/E/com, fra le quali le conciliazioni paritetiche), e le procedure svolte da uno o più organismi di mediazione iscritti nel registro ministeriale di cui al d.lgs. n. 28/10, con cui l'Autorità ritenga eventualmente opportuno sottoscrivere, in una seconda fase e in via residuale, appositi protocolli.

In attuazione del nuovo testo dell'art. 141-*decies* del Codice del consumo introdotto dal d.lgs. n. 130/2015, l'AEEGSI ha poi istituito – con [delibera n. 620/2015/E/com](#) – l'elenco degli organismi ADR deputati a gestire, nei settori di competenza, procedure volontarie di risoluzione extragiudiziale delle controversie nazionali e transfrontaliere tra consumatori e professionisti residenti e stabiliti nell'Unione europea e ha contestualmente approvato la disciplina di prima attuazione per l'iscrizione, la tenuta, la gestione e la vigilanza dell'elenco medesimo, ferma restando l'emanazione di eventuali linee guida applicative. Con questo provvedimento, l'Autorità ha iscritto il Servizio Conciliazione in elenco, quale organismo ADR rispondente ai requisiti fissati dal decreto stesso.

La delibera prevede tre diverse tipologie di iscrizione. Per l'iscrizione "ordinaria" l'organismo interessato deve fornire tutte le informazioni di cui all'art. 141-*nonies* del Codice del consumo, recare in allegato il regolamento di procedura dal quale si ricavi lo svolgimento delle attività ADR anche in uno o più settori di competenza dell'Autorità e attestare il possesso, da parte delle persone fisiche incaricate della risoluzione delle controversie, di un'adeguata formazione specifica in uno o più settori di competenza dell'Autorità, acquisita mediante la frequenza di corsi o seminari di durata non inferiore a 14 ore e relativi aggiornamenti almeno biennali di durata non inferiore a dieci ore. Ricevuta la domanda di iscrizione completa, è effettuata l'istruttoria sulla base della Parte V, Titolo II-*bis* del Codice del consumo e della disciplina, ed entro trenta giorni la domanda istruita è sottoposta all'Autorità, ai fini dell'iscrizione dell'organismo o del rigetto motivato della domanda.

La procedura ordinaria si applica anche agli organismi già iscritti in elenchi tenuti da altre Autorità competenti. In tal caso, tuttavia, l'attività istruttoria è semplificata, limitandosi alla verifica dei riferimenti della precedente iscrizione, al rispetto dei requisiti inerenti allo svolgimento dell'attività in materia di ADR, anche in uno o più settori di competenza dell'Autorità, e di quelli relativi alla formazione specifica delle persone fisiche incaricate della risoluzione delle controversie.

È prevista, infine, la possibilità di un'iscrizione a tempo determinato per gli organismi di conciliazione paritetica costituiti sulla base di protocolli rispondenti ai requisiti di qualità previsti dalle Raccomandazioni della Commissione europea nn. 98/257/CE e 2001/310/CE, in quanto sottoscritti da associazioni ammesse a fruire dei contributi erogati ai sensi dell'art. 11-*bis* del d.l. 14 marzo 2005, n. 35, o per il servizio idrico, ai sensi dell'art. 148, comma 1, della legge 23 dicembre

2000, n. 388, che svolgono la propria attività in uno o più settori di competenza dell'Autorità e sono già operativi alla data di entrata in vigore della disciplina. Ai fini dell'iscrizione definitiva, deve essere presentata un'apposita domanda, la cui istruttoria segue la procedura ordinaria.

Nell'ambito del procedimento di razionalizzazione del sistema di tutele dei clienti finali nei settori regolati avviato con la delibera n. 410/2014/E/Com vanno invece menzionate la delibera n. 383/2016/E/com e la delibera n. 413/2016/E/com adottate nel luglio scorso.

Con la prima delibera (n. 383/2016, in vigore dal 1° gennaio 2017), l'Autorità ha riformato nel suo complesso l'attuale architettura del secondo livello del sistema di tutela, relativo alla gestione da parte del Servizio Conciliazione e degli altri organismi autorizzati inseriti nell'elenco ADR dei reclami di seconda istanza delle controversie tra clienti o utenti finali e operatori o gestori, allo scopo di renderlo più efficace e meno oneroso. In particolare, tenuto conto di quanto stabilito nel TICO, sono stati riformulati i termini dell'avvalimento dell'Acquirente Unico in relazione alla gestione dei reclami e delle controversie di cui agli artt. 7, comma 6, e 44, comma 4, del d.lgs. n. 93/2011 per i settori dell'energia elettrica e del gas³¹.

31 Dal 1° gennaio 2017 AU sarà tenuto a: a. assicurare l'operatività del Servizio Conciliazione; b. informare i consumatori su: i loro diritti; i servizi disponibili di cui alle lettere a), c), d) ed e); le caratteristiche dei settori di competenza dell'Autorità; b. fornire informazioni specifiche a singoli consumatori su particolari fattispecie anche al fine di rendere più spedito il trattamento di un reclamo o prevenire l'insorgere di controversie (procedure speciali informative); c. trattare specifiche controversie aventi ad oggetto casistiche predefinite in deroga al principio generale di ricorso esclusivo al Servizio Conciliazione (procedure speciali risolutive); d. raccogliere, ai fini della trasmissione all'Autorità, le segnalazioni dei clienti o utenti finali; e. segnalare all'Autorità i casi di inadempimento da parte degli esercenti riscontrati nell'esercizio delle funzioni in avvalimento; f. monitorare, ai fini della trasmissione all'Autorità, gli esiti delle procedure di cui alle lettere c) e d) e delle segnalazioni di cui alla lettera e), nonché di altre fattispecie identificate da provvedimenti dell'Autorità a tutela dei clienti o utenti finali; g. fornire il servizio di Help Desk agli sportelli delle associazioni dei consumatori e delle associazioni di categoria, precedentemente qualificati; h. collaborare nella elaborazione a fini di monitoraggio dei dati trasmessi dagli esercenti all'Autorità in attuazione del TIQV; i. supportare le competenti direzioni dell'Autorità nella effettuazione di eventuali controlli o ispezioni deliberati dall'Autorità a seguito di criticità emerse nella gestione delle procedure speciali, delle segnalazioni e nell'attività di help desk. In particolare AU renderà disponibile per il cliente finale delle procedure speciali di carattere risolutivo, in deroga al tentativo obbligatorio di conciliazione, per le controversie relative a: 1. bonus sociale nei casi di: mancata validazione delle domande già ammesse dai Comuni da parte del distributore; mancata o ritardata erogazione del bonus da parte del distributore/venditore; contestazione di procedure di recupero avviate ai sensi del Regolamento Recupero Bonus Elettrico e Bonus Gas; 2. una doppia fatturazione a seguito di switching; 3. la mancata erogazione entro i termini massimi previsti dalla regolazione di un indennizzo automatico dovuto; 4. errori nell'addebito del corrispettivo per morosità pregresse (Cmor) da parte dell'esercente la vendita entrante; di richieste di addebito del Cmor in assenza dei requisiti previsti dalla regolazione; di mancato annullamento del Cmor a seguito di pagamento dell'intera posizione debitoria; 5. rigetti da parte dei venditori dei reclami presentati. Il Regolamento prefigura poi altre funzioni oltre quelle di gestione delle controversie che potranno essere svolte da AU per rafforzare la tutela dei clienti finali quali: assicurare l'accessibilità all'informazione sui servizi regolati e il funzionamento dei mercati elettrico e gas, tramite un call center o la risposta a richieste

Con la delibera n. 413/2016 sono state apportate alcune modifiche al primo livello del sistema di tutela, basato sul reclamo scritto sottoposto dal cliente all'impresa. Tale provvedimento ha riformato il Testo integrato della qualità dei servizi di vendita di energia elettrica e gas (TIQV)³², alcune parti dei Testi integrati della qualità della distribuzione elettrica e gas (TIQE e RQDG)³³, correlate alle attività di scambio di dati fra venditori e distributori ai fini della risposta ai reclami dei clienti finali, e il Codice di condotta commerciale³⁴ nella parte che riguarda gli obblighi informativi dei venditori in materia di attivazione delle procedure di risoluzione extra-giudiziale delle controversie. Gli interventi sono diretti a semplificare le procedure e a migliorare la tempistica e la qualità delle risposte fornite nella gestione del reclamo. Attraverso tali interventi, l'Autorità mira a ridurre il numero di reclami non estinti nel rapporto diretto fra clienti finali e operatori e di ridurre, di conseguenza, il numero e i costi di gestione delle controversie; tali interventi saranno resi pienamente operativi nel biennio 1° gennaio 2017-1° gennaio 2019.

Nell'ambito del citato procedimento per la riforma del sistema di tutele dei clienti finali in materia di trattazione dei reclami e risoluzione extragiudiziale delle controversie nei confronti degli operatori dei settori regolati si inserisce anche la [delibera n. 621/2016/E/Com del 4 novembre 2016](#), con cui l'Autorità ha sottoposto alla consultazione pubblica gli orientamenti per l'istituzione di un terzo livello decisorio delle controversie tra clienti o utenti finali e operatori o gestori nei settori regolati dall'Autorità, attivabile in via residuale e volontaria per le controversie non risolte nei primi due livelli di conciliazione (sono escluse le controversie di stampo risarcitorio e quelle per la cui definizione l'Autorità non dispone di poteri *ex lege*).

L'introduzione di un terzo livello di tutela dinanzi all'Autorità persegue gli obiettivi di rafforzare le tutele dei clienti finali dei settori regolati, ampliando (proprio con l'introduzione di un ulteriore livello, facoltativo) le sedi specialistiche extragiudiziali per la risoluzione delle controversie tra clienti finali e operatori; dare ulteriore certezza al sistema, grazie alla vincolatività dell'esito della procedura decisoria, all'interpretazione autentica fornita dalla stessa Autorità della fattispecie oggetto

scritte di informazione; consentire al cliente finale di ottenere un'informazione puntuale che non è nella sua disponibilità o che non risulta facilmente reperibile presso il suo venditore; monitorare le segnalazioni dei clienti finali e delle associazioni rappresentative dei clienti domestici e non domestici su singoli operatori o su criticità attuative della regolazione ai fini di una trasmissione all'Autorità per gli eventuali seguiti di competenza; monitorare le procedure di conciliazione ed eventuali specifiche fattispecie individuate con provvedimenti dell'Autorità; rendere disponibile un servizio di consulenza attraverso uno specifico help desk a disposizione di sportelli qualificati delle associazioni rappresentative dei clienti domestici e non domestici.

32 [Allegato A alla delibera n. 383/2016/E/com, che sostituisce l'Allegato A alla deliberazione 18 novembre 2008, ARG/com 164/08.](#)

33 [Delibera 22 dicembre 2015, 646/2015/R/eel e delibera 12 dicembre 2013, 574/2013/R/gas.](#)

34 Delibera 8 luglio 2010, ARG/com 104/10.

della controversia, all'adozione di una decisione sulla base dei poteri assegnati dalla normativa primaria e alla creazione di orientamenti stabili.

Tale meccanismo, che si configura come un procedimento para-giudiziale il cui esito è costituito da un provvedimento amministrativo, impugnabile presso il TAR competente, non pregiudica il ricorso al giudice ordinario.

Ai fini dell'attuazione del terzo livello decisorio, l'Autorità è orientata a prevedere una fase sperimentale di prima attuazione, in cui il terzo livello è accessibile con riferimento alle procedure conciliative per le quali, da un lato, sussiste un obbligo partecipativo dell'operatore e, dall'altro, l'esito negativo è dipeso dalla sua mancata partecipazione o concerne fattispecie particolari di tutela facenti capo al cliente finale. L'Autorità intende, inoltre, prevedere l'applicazione del terzo livello, in una prima fase (a partire dal 1° luglio 2017), per i soli settori energetici (energia elettrica e gas), ipotizzando l'estensione del terzo livello anche agli altri settori regolati a seguito di apposite consultazioni.

L'*iter* procedimentale prevede forme semplificate di istruttoria. Al di sotto di una determinata soglia di valore (500 euro), la decisione verrebbe demandata agli Uffici dell'Autorità (determinazione direttoriale); sopra la suddetta soglia, invece, spetterebbe al Collegio. Nel corso della procedura le parti possono sempre raggiungere un accordo conciliativo, che avrebbe efficacia di accordo transattivo. La consultazione si concluderà il 16 dicembre 2016.

Secondo i dati riportati nella [Relazione annuale 2016](#) (relativa all'attività svolta nel 2015), dal 1° aprile 2013 (momento dal quale il Servizio Conciliazione è entrato operativamente in attività) a tutto il 2015 il Servizio conciliazione ha ricevuto 4.583 richieste di attivazione, con un aumento pressoché costante dei volumi in ingresso in tutto il periodo considerato, con un incremento del 75% fra il 2014 e il 2015. Il principale canale di attivazione è stato quello delle associazioni dei clienti finali domestici (50%). Per l'attività di assistenza e di eventuale rappresentanza è riconosciuto a tali associazioni un contributo economico a valere sul Fondo derivante dalle sanzioni applicate dall'Autorità, sulla base di un progetto (PAC) proposto dalla medesima Autorità e approvato dal Ministro dello sviluppo economico. Il 32% delle richieste è derivato dal canale dei delegati diversi dalle associazioni. Nel 18% dei casi, infine, il cliente finale ha presentato la richiesta di attivazione del Servizio conciliazione in via diretta.

Le richieste di attivazione del Servizio conciliazione hanno riguardato soprattutto i clienti finali domestici per il settore dell'energia elettrica (69%) e del gas (89%). Il 72% delle richieste pervenute al Servizio conciliazione ha riguardato la materia della fatturazione, che comprende, fra l'altro, contestazioni relative a conguagli, letture, autoletture, consumi, periodicità di fatturazione, rettifica di fatturazione, misura. Sono state ammesse al Servizio conciliazione il 79% delle richieste

pervenute. Le principali cause di non ammissibilità, con riguardo al restante 21% delle richieste, sono principalmente riconducibili alla non avvenuta trasmissione della documentazione da allegare alla richiesta di attivazione e al mancato rispetto delle tempistiche procedurali. Per quanto concerne la percentuale di adesione degli operatori (esercenti la vendita e distributori), il dato è stato influenzato dal positivo impatto degli obblighi partecipativi operativi dal 1° luglio 2015 e si attesta al 60% delle richieste ammesse. Nell'11% dei casi in cui l'esercente la vendita ha aderito alla procedura è stata richiesta la convocazione del distributore quale ausilio tecnico. Il tasso di accordo complessivo è pari all'84% delle procedure concluse. Per raggiungere un accordo le parti hanno impiegato in media 65 giorni, sul totale di 90 giorni previsti per la conclusione della procedura.

Al 31 marzo 2016, il totale complessivo di richieste ricevute dal Servizio conciliazione risulta pari a 5.448, con un significativo aumento della media di richieste/giorno, che si attesta a 13,9, e una media richieste/mese che risulta pari a +39% rispetto al corrispondente periodo del 2015.

Con riguardo al tema dell'informazione in materia di procedure di risoluzione extragiudiziale delle controversie per i clienti dei settori regolati, l'Autorità ha aggiornato e ampliato la specifica pagina web del suo sito internet (<http://www.autorita.energia.it/it/consumatori/conciliazione.htm>). In particolare, è stato pubblicato l'elenco aggiornato degli operatori che si impegnano o sono tenuti a partecipare alle procedure presso il Servizio conciliazione, suddiviso in tre distinte sezioni: una a iscrizione volontaria per gli esercenti la vendita del mercato libero elettrici e gas (al 31 marzo 2016 gli iscritti sono 22), le altre due a iscrizione automatica per gli esercenti la maggior tutela elettrici e per i distributori elettrici e gas. In tale elenco, in un'ottica informativa, sono riportate le altre procedure, diverse dal Servizio conciliazione, che gli operatori iscritti rendono disponibili ai propri clienti, ivi incluse le conciliazioni paritetiche. Nella medesima pagina web sono inoltre pubblicati, con aggiornamento semestrale, i principali dati relativi all'andamento operativo del Servizio conciliazione e, da febbraio 2016, sono disponibili anche le *Frequently Asked Questions* (cosiddette *FAQ*) sul Servizio conciliazione in lingua inglese, anche in ragione dell'adesione del Servizio medesimo alla piattaforma ODR. Nella pagina web è stata anche ricavata un'apposita area dedicata all'elenco degli organismi ADR istituito dall'Autorità.

Relativamente alle conciliazioni paritetiche, l'Autorità ha poi espresso l'impegno a sostenere e a monitorare tali procedure, da un lato, attraverso la formazione del personale delle associazioni dei consumatori e il riconoscimento di un contributo alle associazioni medesime in caso di conclusione della procedura con esito positivo, dall'altro, per mezzo della valutazione di specifici *report* trasmessi annualmente dai principali operatori che hanno sottoscritto i protocolli d'intesa con le associazioni dei clienti finali. Specifiche *FAQ* sulle conciliazioni paritetiche, unitamente a una pagina informativa sulle procedure di media/conciliazione di cui al d.lgs. n. 28/2010, sono disponibili anch'esse nella pagina web del sito internet dell'Autorità.

Al 31 marzo 2016 risultano iscritti nell'elenco dell'Autorità, oltre al Servizio conciliazione, due

organismi ADR (delibere [10 marzo 2016, 91/2016/E/com](#), e [24 marzo 2016, 122/2016/E/com](#)) e quattro organismi di conciliazione paritetica (questi ultimi a tempo determinato, fino al 30 settembre 2016, con impegno all'adeguamento alle prescrizioni della Parte V, Titolo II-*bis*, del Codice del consumo e della disciplina di cui all'Allegato A alla delibera 620/2015/E/com).

L'Arbitro Bancario e Finanziario presso la Banca d'Italia

L'Arbitro Bancario Finanziario (di seguito, ABF) è stato istituito nel 2009 dalla Banca d'Italia in attuazione dell'art. 128-*bis* del d.lgs. 1° settembre 1993, n. 385 (Testo Unico Bancario – T.U.B.)³⁵ – introdotto dall'art. 29 della legge 28 dicembre 2005, n. 262 (cosiddetta *legge sul risparmio*, già richiamata) – col quale è stato previsto che anche nel settore bancario e finanziario operino sistemi stragiudiziali di risoluzione delle controversie alternativi alla giustizia ordinaria³⁶.

L'ABF rientra tra i sistemi stragiudiziali delle controversie a carattere decisorio (ai sensi della più volte richiamata Raccomandazione della Commissione europea 98/257/EC). Esso è indipendente sul piano funzionale e organizzativo dalla Banca d'Italia, che ne supporta comunque tutte le attività.

Esso decide sulle controversie sorte tra intermediari e clienti in materia di servizi bancari e finanziari, nonché di servizi di pagamento. Resta invece esclusa dalla sua competenza la materia degli investimenti (obbligazioni ordinarie e subordinate emesse o collocate dalle banche), che rientra invece nell'ambito di intervento della CONSOB (ai sensi del d.lgs. n. 58/1998, Testo Unico Finanziario – T.U.F.).

Sul piano soggettivo, l'adesione al sistema dell'ABF da parte degli intermediari iscritti negli albi e negli elenchi tenuti dalla Banca d'Italia è obbligatoria per legge e costituisce una condizione per l'esercizio dell'attività bancaria e finanziaria³⁷; per la mancata adesione al sistema di risoluzione

35 In G.U. del 30 settembre 1993, n. 230.

36 Ai sensi dell'art. 128-*bis* del TUB (Risoluzione delle controversie), introdotto dall'art. 29 della legge n. 262/2005, «1. I soggetti di cui all'articolo 115 aderiscono a sistemi di risoluzione delle controversie stragiudiziale delle controversie con i consumatori. 2. Con deliberazione del CICR, su proposta della Banca d'Italia, sono determinati i criteri di svolgimento delle procedure di risoluzione delle controversie e di composizione dell'organo decidente, in modo che risulti assicurata l'imparzialità dello stesso e la rappresentatività dei soggetti interessati. Le procedure devono in ogni caso assicurare la rapidità, l'economicità della soluzione delle controversie e l'effettività della tutela. 3. Le disposizioni di cui ai commi 1 e 2 non pregiudicano per il cliente il ricorso, in qualunque momento, a ogni altro mezzo di tutela previsto dall'ordinamento». Sul tema Pierucci, A., *L'Arbitro Bancario e Finanziario: l'esperienza applicativa*, in *Giurisprudenza Commerciale*, fasc. 4, 2014, p. 811 ss.;

37 L'obbligo riguarda le banche, gli intermediari finanziari, gli istituti di pagamento, gli istituti di moneta elettronica, i confidi e Poste italiane s.p.a. per l'attività "BancoPosta".

delle controversie in esame è prevista l'irrogazione di una sanzione amministrativa pecuniaria di importo minimo di 30.000 euro fino al 10 per cento del fatturato, ai sensi dell'art. 144, comma 4, del T.U.B. (che rinvia al riguardo all'art. 144, comma 1, del T.U.B.). Devono aderire al sistema anche gli intermediari esteri operanti in Italia che non partecipano a un sistema stragiudiziale aderente alla rete europea Fin-Net, promossa dalla Commissione europea.

L'ABF può decidere per controversie di valore inferiore a 100 mila euro, salvo che il cliente non chieda il mero riconoscimento del diritto e non di una somma di denaro (in tal caso non sono previsti limiti in relazione al valore della controversia).

Sul piano procedurale, il ricorso all'ABF può essere presentato, per controversie relative a operazioni o comportamenti anteriori al 1° gennaio 2009, solo dopo aver inoltrato un reclamo scritto all'intermediario, il quale è tenuto a rispondere entro trenta giorni. In mancanza di risposta o se quest'ultima non soddisfa il cliente, quest'ultimo può rivolgersi all'ABF entro dodici mesi dall'inoltro del reclamo all'intermediario. A tal fine non è necessaria l'assistenza di un avvocato. Il ricorso all'Arbitro è improcedibile se la questione è già stata sottoposta all'autorità giudiziaria o a decisione arbitrale, oppure nel caso in cui sia pendente un tentativo di conciliazione o di mediazione (salvo il caso in cui della procedura conciliativa fallisca, nel qual caso è possibile rivolgersi all'ABF).

La procedura è ad istanza di parte e si apre con la presentazione del ricorso all'ABF mediante la compilazione di un apposito modulo disponibile sul sito web dell'Arbitro (alla pagina <https://www.arbitrobancariofinanziario.it/ilRicorso/modulistica/modulo.pdf>), nel quale il cliente descrive puntualmente i termini della questione e la propria richiesta, allegando eventuali documenti a supporto delle argomentazioni dedotte. Il ricorso e la relativa documentazione possono essere inviati direttamente alla segreteria tecnica competente (per posta, fax o PEC) o presentati presso le filiali della Banca d'Italia, che provvedono ad inoltrare la documentazione ricevuta alla Segreteria tecnica territorialmente competente³⁸.

Il costo di accesso alla procedura per il cliente è pari a 20 euro, che vengono rimborsati dall'intermediario in caso di decisione favorevole al ricorrente. In tal caso l'intermediario dovrà corrispondere all'ABF un contributo pari a 200 euro; l'omesso versamento di detta somma equivale ad un inadempimento alla decisione dell'Arbitro.

L'ABF è composto da tre Collegi, distribuiti tra Milano, Roma e Napoli, con competenza territoriale³⁹ (determinata sulla base del domicilio del ricorrente), a cui si aggiunge un Collegio di

³⁸ Ai fini della trattazione del ricorso, lo stesso deve essere completo in tutte le sue parti e deve essere presentato entro il termine di 12 mesi dalla presentazione del reclamo all'intermediario.

³⁹ Il Collegio di Milano è competente per le regioni Emilia-Romagna, Friuli Venezia Giulia, Liguria,

coordinamento che previene e risolve eventuale difformità di orientamento tra i collegi territoriali. I componenti dei Collegi (cinque) sono individuati in parte dalla Banca d'Italia (tre, incluso il Presidente) e in parte (due) dalle associazioni rappresentative, rispettivamente, degli intermediari e dei clienti. Per la nomina sono previsti specifici requisiti di esperienza, professionalità, integrità e indipendenza. Con i medesimi requisiti sono nominati i componenti supplenti, chiamati a sostituire i componenti effettivi in caso di assenza, impedimento o astensione.

Il Collegio di coordinamento (operativo dal 2012) è composto dai Presidenti dei Collegi territoriali e da due membri rappresentativi degli intermediari e dei clienti estratti annualmente a sorte.

La Banca d'Italia emana le disposizioni applicative e nomina i componenti dell'organo decidente, oltre a fornire supporto all'attività dei collegi e ad assicurare il buon funzionamento del sistema (ai sensi della delibera CICR del 29 luglio 2008, n. 275).

Le Segreterie tecniche svolgono, invece, funzioni di supporto ai singoli Collegi e in particolare:

- ricevono i ricorsi e la documentazione presentata dalle parti, verificandone la completezza, la regolarità e la tempestività;
- nei casi di manifesta irricevibilità o inammissibilità del ricorso, lo sottopongono al Presidente del Collegio per le relative determinazioni;
- curano le comunicazioni con le parti;
- predispongono una relazione tecnica per il Collegio ai fini della trattazione del ricorso;
- curano l'agenda e le riunioni dei Collegi, provvedono alle relative convocazioni e redigono i verbali delle riunioni;
- assicurano la pubblicità delle decisioni dei Collegi.

Dal 2009 ad oggi – da quanto si evidenzia nella [Relazione annuale dell'Arbitro 2016](#) (relativa all'attività svolta nel 2015) – il ricorso all'ABF ha avuto un forte crescita in termini di volume: nel 2015 sono pervenuti oltre 13 mila ricorsi (+21% rispetto al 2014), in prevalenza da parte di consumatori, con un incremento nel primo quadrimestre nel 2016 del 56% rispetto al periodo corrispondente del 2015⁴⁰.

Le materie maggiormente oggetto di reclamo sono la cessione del quinto dello stipendio, che

Lombardia, Trentino-Alto Adige, Valle d'Aosta, Veneto; quello di Roma si occupa delle controversie insorte in Abruzzo, Lazio, Marche, Sardegna, Toscana, Umbria e per quelle estere; il Collegio di Napoli, infine, copre le regioni di Basilicata, Puglia, Calabria, Campania, Molise e Sicilia.

40 Fonte: Relazione sull'attività dell'Arbitro Bancario Finanziario relativa all'anno 2015.

supera il 50% delle materie che affluiscono all'ABF, e l'uso indebito di bancomat e delle carte di debito. L'esito delle decisioni è nel 70% dei casi favorevole al ricorrente (41% accoglimento parziale o totale; nel 27% casi viene dichiarata la cessazione del contendere per un accordo tra le parti).

Le decisioni adottate dall'ABF non sono giuridicamente vincolanti. Nel 2015 il grado di osservanza delle decisioni dell'ABF è stato comunque pari al 97%, a conferma l'autorevolezza del sistema e l'efficacia deterrente derivante per gli intermediari, sul piano reputazionale, dalla minaccia della pubblicazione della notizia del mancato adeguamento sul sito della Banca d'Italia.

I costi del sistema sono sostenuti dalla Banca d'Italia con un contributo di 20 euro a carico dei consumatori (che vengono rimborsati dall'intermediario se l'ABF decide a favore – totalmente o parzialmente – del consumatore) e di 200 euro a carico dell'intermediario (in caso di decisione favorevole al consumatore).

Al fine di accrescere la funzionalità e l'efficacia del sistema, la Banca d'Italia – da quanto dichiarato nel corso delle riunioni del Tavolo di coordinamento presso il MISE e nella Relazione annuale dell'ABF citata – ha avviato importanti interventi sulla struttura dell'ABF, programmando per il 2016 l'istituzione di quattro nuovi Collegi territoriali e di altrettante Segreterie tecniche (presso le sedi della Banca d'Italia presenti a Torino, Bologna, Bari e Palermo) e la realizzazione di una nuova procedura informatica di supporto al sistema, che consentirà, entro la metà del 2017, l'accesso *on line* all'ABF.

La Banca d'Italia, nello svolgimento dei compiti ad essa assegnati dal d.lgs. n. 130/2015, ha verificato che l'ABF rispetta i requisiti richiesti ed è un sistema ADR riconosciuto ai fini dell'elenco di cui all'art. 141-*decies*, comma 1, del Codice del Consumo. In quanto tale esso è stato notificato alla Commissione europea quale organismo ADR.

La Camera di Conciliazione e Arbitrato presso la CONSOB

La creazione della Camera di Conciliazione e Arbitrato presso la CONSOB (di seguito anche "la Camera") trae origine, al pari dell'ABF, dalla già citata legge sul risparmio (legge n. 262/2005), la quale, con l'art. 27, in risposta ai noti casi di dissesti finanziari dei primi anni Duemila, ha predisposto ulteriori tutele per i risparmiatori, fra le quali l'istituzione di procedure di conciliazione e di arbitrato in ambito CONSOB per la decisione di controversie insorte fra i risparmiatori o gli investitori non professionali e le banche o gli altri intermediari finanziari, circa l'adempimento degli obblighi di informazione, correttezza e trasparenza previsti nei rapporti contrattuali con la clientela aventi ad oggetto servizi di investimento o di gestione del risparmio (fondi comuni) collettiva, incaricando il

Governo di istituire detto organismo presso la medesima autorità di vigilanza⁴¹.

Tali strumenti di composizione delle liti sono stati incardinati presso la CONSOB con l'obiettivo di rendere più efficace l'attuazione delle sempre più penetranti regole (di derivazione comunitaria) che presidiano il mercato dell'intermediazione mobiliare, in funzione di garanzia del contraente più debole, all'interno di un mercato particolarmente specializzato e rischioso⁴².

Con d. lgs. 8 ottobre 2007, n. 179⁴³, *Istituzione di procedure di conciliazione e di arbitrato, sistema di indennizzo e fondo di garanzia per i risparmiatori e gli investitori in attuazione dell'articolo 27, commi 1 e 2, della legge 28 dicembre 2005, n. 262*, il Governo ha, quindi, costituito la Camera di Conciliazione e Arbitrato presso la CONSOB «per l'amministrazione dei procedimenti di conciliazione e di arbitrato promossi per la risoluzione di controversie insorte tra gli investitori e gli intermediari per la violazione da parte di questi degli obblighi» (art. 2, comma 1 d.lgs. n. 179/2007, cit.), rinviando ad un apposito regolamento la disciplina del funzionamento della stessa.

Il decreto ha, inoltre, attribuito alla CONSOB, sentita la Banca d'Italia, la potestà di definire, con regolamento, l'organizzazione della Camera, le modalità di nomina e i requisiti dei conciliatori e degli arbitri, la periodicità dell'aggiornamento dell'elenco dei conciliatori e degli arbitri nonché, in termini generali, le altre funzioni attribuite alla Camera e le norme per i procedimenti di conciliazione ed arbitrato (art. 2, comma 5, d.lgs. n. 179/2007).

Con [delibera n. 16763 del 29 dicembre 2008](#) la CONSOB ha adottato il Regolamento di funzionamento della Camera. Con successive delibere (n. 16792 del 29 luglio 2009 e n. 17043 del 22 ottobre 2009 – allegato 2) sono stati norminati i componenti del Collegio camerale.

Con [delibera n. 18275 del 18 luglio 2012](#), a seguito del parere del Consiglio di Stato del 20 ottobre 2011⁴⁴, è stato adottato un nuovo Regolamento, col quale è stata riconosciuta alla Camera natura strumentale rispetto alla CONSOB, in quanto ente privo di un'autonoma personalità⁴⁵.

41 Sul tema vedi A.A. Dolmetta – U. Malvagna, *Sul nuovo ADR CONSOB*, in *Banca Borsa Titoli di Credito*, fasc.3, 2016, p. 251 ss.

42 Così P. Bartolomucci, voce “*Camera di conciliazione e arbitrato presso la CONSOB*”, in *Digesto delle Discipline Privatistiche – Sezione commerciale*, Aggiornamento *****, Utet, Torino, p. 78.

43 In G.U. 253 del 30 ottobre 2007.

44 Con parere n. 4277 del 20 ottobre 2011, reso su richiesta della stessa CONSOB, il Consiglio di Stato, sulla base di un'interpretazione sistematica del quadro normativo di riferimento, ha chiarito – respingendo l'interpretazione fornita dalla CONSOB - che la Camera di Conciliazione e Arbitrato è un organismo tecnico strumentale della CONSOB, privo di autonoma soggettività giuridica e non distinto dall'autorità di vigilanza.

45 L'art. 2, comma 1, della citata delibera, definisce espressamente la Camera come «organo tecnico e strumentale della CONSOB e svolge i compiti ad essa assegnati dalle disposizioni di legge e di regolamento con

La Camera è un organismo collegiale composto da un Presidente e da due membri, nominati dalla Commissione, scelti tra dipendenti in servizio della CONSOB appartenenti alla carriera direttiva superiore che non siano preposti o assegnati ad unità organizzative con funzioni di vigilanza ovvero sanzionatorie nelle materie di competenza della Camera. Per ciascuno dei componenti viene nominato un supplente, avente gli stessi requisiti, che sostituisce il componente effettivo in caso di assenza o di impedimento. L'incarico dei componenti effettivi e supplenti della Camera ha la durata di tre anni ed è rinnovabile una sola volta per altri tre anni.

Le funzioni principali dell'organismo – delineate dall'art. 4 del Regolamento – consistono ne:

- la tenuta degli elenchi di conciliatori e arbitri (per i quali la Camera ha adottato un apposito Codice deontologico e organizza corsi di formazione)⁴⁶;
- l'amministrazione delle procedure di conciliazione e arbitrato;
- l'organizzazione di corsi di formazione e aggiornamento per conciliatori e arbitri;
- la promozione e la diffusione presso il pubblico delle procedure medesime.

Le procedure amministrate dalla Camera sono la conciliazione, l'arbitrato ordinario e l'arbitrato semplificato. Dette procedure sono tutte dirette a risolvere le controversie in materia di servizi di investimento e gestione collettiva del risparmio insorte tra risparmiatori e intermediari per la violazione degli obblighi di informazione, correttezza e trasparenza previsti nei rapporti contrattuali con la clientela. Le due tipologie (conciliazione e arbitrato) sono alternative, nel senso che è rimessa alle parti la decisione in ordine alla scelta di quale delle due modalità di risoluzione della lite attivare.

La procedura di conciliazione dinanzi alla Camera è disciplinata, in linea generale, dal d.lgs. n. 28/2010 in materia di mediazione finalizzata alla conciliazione delle controversie civili e commerciali e dal Regolamento CONSOB, con riferimento alla materia dei contratti finanziari (come statuisce l'art. 5 del d.lgs. n. 28/2010). Ai fini dell'attivazione della procedura è necessario che le parti decidano concordemente di confrontarsi per trovare una soluzione transattiva alla lite.

Il Regolamento prevede, inoltre, quali condizioni di ammissibilità dell'istanza di conciliazione (che può essere presentata esclusivamente dall'investitore):

- che non siano state avviate, anche su iniziativa dell'intermediario cui l'investitore abbia aderito, altre procedure di conciliazione;
- che sia già stato presentato un reclamo all'intermediario, cui quest'ultimo abbia fornito

autonomia funzionale».

⁴⁶ Ai fini dell'iscrizione i soggetti interessati devono dimostrare il possesso dei requisiti di professionalità e di onorabilità indicati dagli articoli 7 e 8 del Regolamento.

espressa risposta ovvero sia decorso il termine stabilito dall'intermediario (massimo novanta giorni) per la trattazione del reclamo senza che l'investitore abbia ottenuto risposta.

La domanda di conciliazione alla Camera può essere presentata compilando un apposito modulo, disponibile alla pagina www.camera-consob.it.

La Camera, ricevuta l'istanza, ne valuta l'ammissibilità e chiede all'intermediario se intende aderire al tentativo di conciliazione. Se l'intermediario è disposto a partecipare, la Camera nomina – tra i conciliatori iscritti nel proprio elenco – quello più idoneo secondo criteri che mirano a individuare un conciliatore che sia territorialmente vicino al risparmiatore e che abbia una adeguata esperienza sull'oggetto della controversia. La procedura inizia dopo l'accettazione dell'incarico. Il tentativo di conciliazione ha luogo, di norma, presso il domicilio del conciliatore, che ne gestisce modi e tempi.

Con la dichiarazione di accettazione dell'incarico il conciliatore deve attestare l'inesistenza di rapporti con le parti e con i loro rappresentanti, tali da incidere sulla sua imparzialità e indipendenza, e l'insussistenza di interessi personali, diretti o indiretti, relativi all'oggetto della controversia (art. 14 del Regolamento).

Il conciliatore ha l'obbligo di osservare le norme del codice deontologico approvato dalla Camera⁴⁷. La Camera, in taluni casi, può anche investire della controversia un diverso organismo di conciliazione (tra quelli iscritti in un apposito registro tenuto presso il Ministero della Giustizia) che abbia manifestato, anche attraverso la stipulazione di apposite convenzioni la propria disponibilità. In tal caso, l'organismo di conciliazione applicherà le norme di procedura previste dal Regolamento CONSOB.

I tratti caratteristici della procedura conciliativa sono l'immediatezza, la concentrazione, l'oralità e la riservatezza delle informazioni. Essa deve inoltre ispirarsi ai principi di imparzialità e del contraddittorio tra le parti (art. 15 del Regolamento). Per la conclusione della procedura è previsto un termine di sessanta giorni dalla presentazione della domanda di conciliazione, salvo casi eccezionali, rispetto ai quali è prevista la possibilità di una proroga non superiore ad altri sessanta giorni, disposta dal conciliatore con il consenso delle parti.

Alle riunioni con il conciliatore possono partecipare entrambe le parti contemporaneamente o anche separatamente. Se il risparmiatore lo ritiene opportuno può essere assistito da una persona di

⁴⁷ Il Codice deontologico dei conciliatori e degli arbitri adottato dalla Camera è stato approvato dalla CONSOB con delibera n. 17205 del 4 marzo 2010, ed è disponibile alla pagina https://www.camera-consob.it/normativa/allegati/5_CodiceDeontologico.pdf.

sua fiducia (ad esempio un legale o un membro di un'associazione di consumatori). Il conciliatore, analizzata la controversia, illustra alle parti le possibilità e i vantaggi di un accordo rispetto all'ipotesi di avviare un giudizio. In caso di esito positivo, il conciliatore redige un verbale di conciliazione che ha i contenuti dell'accordo; in caso contrario, il conciliatore formula una proposta di conciliazione, che le parti sono libere di accettare o meno. Se non accettano la proposta, il verbale riporterà la loro posizione contraria. In tal caso le parti potranno attivare l'arbitrato dinanzi alla Camera o rivolgersi direttamente al Tribunale competente.

Con riguardo ai costi della procedura, è previsto il versamento da ciascuna delle parti di un importo iniziale di 30 euro per le *“spese di avvio della procedura”*, al termine della quale le parti dovranno, inoltre, pagare un compenso al conciliatore compreso, in relazione al valore della controversia, tra un minimo di 43 euro e un massimo di 4.600 euro.

L'arbitrato dinanzi alla Camera è disciplinato dagli artt. 21-31 del Regolamento adottato con la delibera CONSOB n. 18275 citata e si distingue dall'arbitrato cosiddetta *ad hoc* (cioè avviato ed organizzato esclusivamente per iniziativa delle parti) per essere, appunto, “amministrato” dalla Camera. Ha natura rituale ed è disciplinato dalle disposizioni del Regolamento CONSOB e dagli artt. 806 e seguenti del Codice di procedura civile⁴⁸. Gli arbitri, quindi, decidono secondo le norme di diritto; le funzioni attribuite al Presidente del Tribunale dagli artt. 810, 811, 815 c.p.c. (nomina degli arbitri, loro sostituzione e loro ricusazione) sono svolte, invece, dalla Camera (artt. 22 e 27 Regolamento), che assicura assistenza e supervisione sullo svolgimento del procedimento, oltre che l'organizzazione dei giudizi arbitrali, i quali sono presieduti da arbitri iscritti in appositi elenchi tenuti dalla Camera stessa.

L'iscrizione nell'elenco avviene dopo aver verificato il possesso dei requisiti di professionalità e di onorabilità richiesti. Il procedimento arbitrale disciplinato dal Regolamento CONSOB assicura,

48 Secondo le norme del codice di procedura civile, il primo atto della procedura è l'atto di accesso agli arbitri. Questo atto, che contiene a) la nomina del proprio arbitro; b) l'invito all'altra parte a nominare il proprio; c) le ragioni e i motivi a fondamento del ricorso, deve essere predisposto e notificato alla controparte ai sensi dell'art. 810 c.p.c. La parte che riceve la notifica deve, a sua volta, notificare all'altra parte un documento di contenuto analogo. Le parti, quindi, entro dieci giorni dalla notifica, depositano presso la Camera gli atti che si sono vicendevolmente notificati, accompagnati da: a) un modulo compilato on-line sul sito della stessa Camera; b) dalla convenzione di arbitrato; c) dalla documentazione attestante l'avvenuta notifica e d) dalla ricevuta di avvenuto pagamento delle spese di avvio della procedura. Quando l'arbitro è unico, occorre che entrambe le parti siano d'accordo sul nominativo. Quando è un collegio di tre arbitri, ciascuna parte nomina un arbitro. Il terzo arbitro, che poi è il presidente del collegio, viene nominato d'accordo dalle parti ovvero dagli arbitri da esse nominati. Se le parti non si mettono d'accordo per nominare l'arbitro unico ovvero il presidente del collegio, vi provvede la Camera.

infatti, l'indipendenza e l'imparzialità degli arbitri, la competenza degli stessi nella materia finanziaria oggetto della controversia e costi predeterminati⁴⁹.

Per l'avvio della procedura arbitrale non è indispensabile (tranne che per l'arbitrato semplificato) avere inoltrato un reclamo all'intermediario.

Le controversie sono decise da un arbitro unico, salvo che le parti decidano di deferire la controversia a un collegio composto da tre arbitri, con la convenzione di arbitrato ovvero con gli atti indicati all'articolo 810, primo comma, del c.p.c. Gli arbitri, scelti tra i soggetti iscritti nell'elenco tenuto dalla Camera, sono nominati con le seguenti modalità:

- nel caso di arbitro unico, con atto congiunto delle parti depositato presso la Camera entro dieci giorni dalla scadenza del termine previsto dall'art. 810, comma 1, del c.p.c.;
- nel caso di collegio arbitrale, con gli atti indicati all'art. 810, comma 1, del c.p.c.; il terzo arbitro, chiamato a svolgere le funzioni di Presidente del collegio, è nominato con atto congiunto delle parti o degli arbitri da esse nominati, depositato presso la Camera entro il termine indicato al precedente punto.

Quando non si è provveduto tempestivamente alla nomina di uno o più arbitri, vi provvede la Camera entro quindici giorni dalla scadenza del termine previsto dal comma 2 per il deposito dell'atto di nomina dell'arbitro unico o del terzo arbitro. Per la nomina degli arbitri la Camera si ispira ai principi di equa distribuzione degli incarichi e di tendenziale parità di genere.

Il giudizio arbitrale ha inizio con l'accettazione dell'incarico da parte degli arbitri. Contestualmente gli arbitri – al pari di quanto accade per la conciliazione – attestano l'inesistenza di rapporti con le parti o di un interesse diretto o indiretto nella controversia tale da pregiudicarne l'indipendenza e l'imparzialità.

Gli arbitri fissano un termine per la prima riunione; nell'arbitrato semplificato è previsto che ciò avvenga non oltre quindici giorni dall'accettazione. Entro centoventi giorni dall'accettazione della nomina gli arbitri pronunciano il lodo (che ha la stessa efficacia vincolante di una sentenza). Come nella conciliazione, anche per l'arbitrato il compenso dell'arbitro varia in relazione al valore della controversia.

Accanto all'arbitrato amministrato ordinario il Regolamento CONSOB prevede poi una forma di cosiddetto *arbitrato semplificato* (art. 32 e seguenti), che è finalizzato al ristoro del solo danno

⁴⁹ Gli arbitri sono prevalentemente docenti universitari, magistrati, avvocati cassazionisti e dottori commercialisti con adeguata esperienza.

patrimoniale sofferto dall'investitore, mediante determinazione di un indennizzo. Tale procedimento, che deve essere previsto in modo esplicito nella convenzione di arbitrato, può essere attivato esclusivamente dall'investitore (art. 33 del Regolamento).

L'arbitrato semplificato è più veloce, economico e snello di quello ordinario, ma sconta una minore capacità di indagine, tenuto conto delle limitazioni procedurali previste al deposito di prove. Il ricorso ad esso è, quindi, utile per i casi che non presentano particolare complessità di istruttoria.

L'arbitrato semplificato si differenzia dall'arbitrato ordinario in quanto:

- per l'attivazione occorre che sia stato già proposto un reclamo all'intermediario senza aver ottenuto una risposta positiva;
- il giudizio può essere attivato solo dall'investitore;
- tutta la documentazione che riguarda la controversia deve essere depositata all'inizio della procedura; nel corso del giudizio non è possibile presentare ulteriore documentazione;
- la richiesta di risarcimento è limitata al solo ristoro del danno patrimoniale;
- le parti possono introdurre solo prove precostituite di natura documentale;
- si svolge, sempre, dinanzi ad un solo arbitro e mai ad un collegio di tre arbitri;
- la decisione deve essere sottoposta alla CONSOB per il visto di regolarità formale;
- i costi sono minori perché l'arbitro è sempre unico e ad esso spetta il compenso minimo previsto.

Al fine di facilitare l'accesso dei risparmiatori alle procedure descritte, la Camera ha reso disponibile all'indirizzo https://www.camera-consob.it/camera/pubblicazioni/brochure_camera_2012.pdf un'apposita "Guida informativa", nella quale sono descritte in maniera molto chiara e fruibile le caratteristiche delle procedure poc'anzi descritte, le modalità di attivazione e di svolgimento delle stesse.

Con l'entrata in vigore del d.lgs. n. 130/2015 la CONSOB ha reso noto che non procederà all'adeguamento della Camera. Per detta ragione, la CONSOB non ha indicato al MISE alcun organismo ADR da comunicare alla Commissione europea ai sensi del citato decreto legislativo.

Le ADR nel settore dei trasporti

Le procedure ADR nel settore dei trasporti

Con riguardo al settore dei trasporti, il numero di organismi ADR notificati alla Commissione

europea dai Paesi membri, ai sensi della Direttiva 2013/11/UE, è superiore a duecento⁵⁰. In proposito va osservato che per l'Italia l'unico organismo notificato alla Commissione, ai sensi del d.lgs. n. 130/2015, è l'Organismo di conciliazione paritetica attivo presso Trenitalia s.p.a.⁵¹.

In Italia lo strumento della conciliazione paritetica per la risoluzione delle controversie dei consumatori ha iniziato a diffondersi a partire dal 1989, anno nel quale è stato stipulato il primo protocollo di intesa tra alcune associazioni dei consumatori e la allora SIP (ora Telecom). Oggi questa esperienza è ormai radicata, attraverso la stipulazione di numerosi protocolli di intesa tra le principali associazioni dei consumatori e le maggiori aziende del settore delle *utilities*, tanto che nel 2011 detto modello è stato riconosciuto da Parlamento Europeo quale *best practice* in materia.

Le principali caratteristiche della negoziazione paritetica consistono nella gestione della controversia da parte di una Commissione composta da due conciliatori, uno nominato dal professionista e uno dall'Associazione dei consumatori, in rappresentanza del consumatore. Caratteristiche della procedura sono, poi, la tendenziale gratuità della stessa, la sua volontarietà e la non vincolatività dell'esito. Il consumatore può accettare o meno l'esito del procedimento, vale a dire la soluzione della controversia proposta dalla Commissione paritetica. Se decide di accettare tale soluzione, le parti (professionista e consumatore) sottoscrivono il relativo verbale che ha efficacia anche transattiva ai fini della risoluzione della controversia.

Quanto all'Organismo di conciliazione di Trenitalia, il Protocollo d'intesa, sottoscritto dal vettore e diverse Associazioni dei consumatori rappresentative a livello nazionale (ACU, Adiconsum, Adoc, Adusbef, Assoconsum, Assoutenti – UTP, Cittadinanzattiva, Confconsumatori, Federconsumatori, Lega Consumatori ACLI, Movimento Consumatori, Movimento Difesa del Cittadino e Udicon), per la prima volta nel 2009, riguarda esclusivamente i servizi di trasporto passeggeri Trenitalia a media e a lunga percorrenza, mentre sono esclusi i treni oggetto di contratto di servizio.

I clienti di Trenitalia che, dopo aver presentato reclamo al vettore, non sono soddisfatti della risposta ricevuta o che non hanno ricevuto alcuna risposta entro sessanta giorni, possono accedere alla procedura conciliativa gratuitamente, presentando – con modalità *web-form* oppure tramite mail, fax o raccomandata A/R – l'apposito modulo di richiesta disponibile sul sito internet di Trenitalia.

La procedura prevede che un rappresentante delle Associazioni dei consumatori, firmatarie del Protocollo di conciliazione, e un rappresentante di Trenitalia si incontrino al fine di approfondire le

⁵⁰ L'elenco è reperibile alla pagina <https://webgate.ec.europa.eu/odr/main/index.cfm?event=main.adr.show>.

⁵¹ L'Organismo è stato notificato alla Commissione europea dal MISE in data 26 gennaio 2016. In proposito si rinvia alla pagina <http://www.sviluppoeconomico.gov.it/images/stories/documenti/Trenitalia1.PDF>.

contestazioni del cliente e verificare la possibilità di offrire una proposta di composizione amichevole del reclamo presentato.

La conciliazione paritetica è ammessa per viaggi che soddisfano entrambi i seguenti requisiti:

- origine e destinazione del servizio comprese nel territorio italiano sui tutti treni di Trenitalia di media e lunga percorrenza;
- scostamento tra un impegno puntuale di Trenitalia, assunto nei documenti ufficiali (Condizioni di trasporto, informazioni commerciali disponibili sul sito Trenitalia, Carta dei servizi) e quanto effettivamente usufruito dal cliente. L'elenco dei treni ammessi alla conciliazione paritetica e tutte le informazioni riguardanti le Associazioni firmatarie sono riportate sul sito internet di Trenitalia, alla pagina <http://www.trenitalia.com/tcom/Informazioni/La-procedura-di-conciliazione>.

Le competenze dell'Autorità di Regolazione dei Trasporti in materia di risoluzione extragiudiziale delle controversie

Come evidenziato, l'art. 141-*octies* del Codice del consumo elenca in maniera puntuale le Autorità deputate ad istituire e a gestire gli elenchi alle quali gli organismi che intendono operare come "organismi ADR" in un certo settore dovranno presentare domanda di iscrizione.

La lettera f) della medesima disposizione fa comunque salvo l'esercizio da parte delle «altre autorità amministrative indipendenti, di regolazione di specifici settori, ove disciplinino specifiche procedure ADR secondo le proprie competenze», delle funzioni di cui agli articoli 141-*nonies* e 141-*decies* del Codice del consumo (istituzione degli elenchi degli organismi ADR nel rispettivo settore di competenza, iscrizione e vigilanza sugli stessi). Nelle more dell'eventuale esercizio da parte delle "altre autorità" del potere di cui alla lettera f), il MISE estenderà – secondo quanto si afferma nel Documento redatto dal Tavolo di coordinamento di cui si è detto nella presente Relazione - la propria competenza «relativamente all'iscrizione nei propri elenchi di organismi ADR istituiti ai sensi dell'art 141 ter sulla base di protocolli di conciliazione paritetica, non solo per i settori in cui non esista alcuna autorità indipendente di regolazione, ma anche in tutti i casi in cui, pur esistendo un'autorità di regolazione, la stessa non abbia in concreto adottato ed applicato specifiche disposizioni relativamente all'iscrizione di tali organismi e fino all'applicazione di tali eventuali disposizioni regolatorie» (con riguardo al settore dei trasporti, in attuazione di detta previsione, il MISE ha infatti notificato alla Commissione europea, quale organismo ADR, l'Organismo di conciliazione paritetica di Trenitalia).

L'Autorità di Regolazione dei Trasporti (di seguito anche ART), che non è elencata tra le autorità "competenti" di cui all'art. 141-*octies*, rientra pertanto a pieno titolo tra le autorità indipendenti di cui alla lett. f), citata. È quindi nel potere dell'Autorità disciplinare «specifiche procedure ADR

secondo le proprie competenze».

In proposito occorre chiedersi, prima di tutto, se il potere in materia di procedure di risoluzione delle controversie tra utenti ed operatori attivi nel settore dei trasporti e dell'accesso alle relative infrastrutture l'Autorità disponga del potere di istituire presso di sé un sistema di conciliazione delle controversie (sulla falsariga di quanto previsto per l'AGCOM e l'AEEGSI), o se al contrario l'Autorità debba limitarsi a svolgere una funzione di incentivo e di sollecitazione nei confronti degli operatori attivi nei settori di sua competenza affinché si dotino di procedure extragiudiziali di composizione delle liti con i fruitori dei servizi di trasporto (volendo limitarsi ai rapporti B2C imprese/utenti).

Il quadro normativo sul punto non è, infatti, esente da ambiguità. Da un lato, va considerato il fatto che l'ART (al pari dell'AGCOM e dell'AEEGSI) è stata istituita «Nell'ambito delle attività di regolazione dei servizi di pubblica utilità di cui alla legge 14 novembre 1995, n. 481» (così l'art. 37, comma 1, del d.l. n. 201/2011), legge la quale – come evidenziato per le altre due citate autorità di regolazione – prevede all'art. 2, comma 20, lett. e), che, per lo svolgimento delle proprie funzioni, ciascuna Autorità «può adottare, nell'ambito della procedura di conciliazione o di arbitrato, provvedimenti temporanei diretti a garantire la continuità dell'erogazione del servizio ovvero a far cessare forme di abuso o di scorretto funzionamento da parte del soggetto esercente il servizio», e al successivo comma 24 che «Entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, con uno o più regolamenti emanati ai sensi dell'articolo 17, comma 1, della legge 23 agosto 1988, n. 400, sono definiti: a) le procedure relative alle attività svolte dalle Autorità idonee a garantire agli interessati la piena conoscenza degli atti istruttori, il contraddittorio, in forma scritta e orale, e la verbalizzazione. b) i criteri, le condizioni, i termini e le modalità per l'esperimento di procedure di conciliazione o di arbitrato in contraddittorio presso le Autorità nei casi di controversie insorte tra utenti e soggetti esercenti il servizio». È, difatti, sulla base di tale richiamo normativo che l'AGCOM e l'AEEGSI hanno provveduto all'istituzione presso di sé dei sistemi di risoluzione delle controversie descritti nella presente Relazione.

Dall'altro lato, non può tuttavia essere trascurato il dettato letterale dell'art. 37, comma 3, del d.l. n. 201/2011, istitutivo dell'Autorità, il quale, con riguardo ai sistemi ADR, alla lett. h) si limita a prevedere che la stessa «favorisce l'istituzione di procedure semplici e poco onerose per la conciliazione e la risoluzione delle controversie tra esercenti e utenti». La disposizione non attribuisce, di contro, alcun potere “para-giurisdizionale” e non include tra i poteri dell'Autorità quello di adottare specifici provvedimenti «nell'ambito della procedura di conciliazione o di arbitrato» e, per altro verso ancora, non prevede l'adozione di un apposito regolamento governativo per l'esperimento di «procedure di conciliazione o arbitrato in contraddittorio presso le Autorità nei casi di controversie insorte tra utenti e soggetti esercenti il servizio».

Nessun riferimento alle procedure di risoluzione alternativa delle controversie in materia, invero, si riscontra nei Regolamenti sul trasporto di passeggeri su rotaia (Regolamento CE n.

1371/2007), tramite autobus (Regolamento UE n. 181/2011) e per mare e vie navigabili interne (Regolamento UE n. 1177/2010), né nella relativa normativa di attuazione (di cui, rispettivamente, ai d.lgs. 17 aprile 2014, 4 novembre 2014, n. 169, e 6 agosto 2015, n. 129), né alcun elemento chiarificatore offre la formulazione della lettera f) dell'art. 141-*octies* del Codice del consumo, il quale, nella sua formulazione, sembra rinviare all'ordinamento interno e alle norme che disciplinano, per ciascuna autorità di regolazione ultronea rispetto a quelle elencate, l'istituzione di organismi ADR pubblici (perché incardinati presso le stesse autorità) o l'istituzione di un elenco degli organismi conformi al d.lgs. n. 130/2015.

L'ART – ad una interpretazione della disposizione aderente al testo letterale – sembrerebbe quindi doversi limitare a promuovere, nell'esercizio del potere di impulso di cui all'art. 37, comma 3, lett. h), del d.l. n. 201/2011, l'istituzione presso gli operatori del settore dei trasporti di adeguati sistemi di ADR per le liti insorte tra esercenti e utenti dei servizi. In alternativa, l'ART potrebbe imporne l'adozione esercitando il potere di definire «il contenuto minimo degli specifici diritti, anche di natura risarcitoria, che gli utenti possono esigere nei confronti dei gestori dei servizi e delle infrastrutture di trasporto», di cui al comma 2, lett. e), del medesimo decreto istitutivo.

A parere di chi scrive, tuttavia, detta interpretazione appare alquanto restrittiva, non coerente con la *ratio* delle funzioni attribuite all'ART e comunque depotenziante rispetto ai poteri di vigilanza, regolazione e tutela di cui l'Autorità è dotata.

Diversi sono, infatti, gli aspetti che inducono a proporre una interpretazione più estensiva dei poteri dell'Autorità in materia di ADR.

In primo luogo, sul piano funzionale, va considerato che la gestione delle procedure di risoluzione delle controversie tra operatori ed utenti svolge un ruolo strumentale rispetto alla funzione regolatoria⁵², avendo come obiettivo quello di rimediare agli effetti della non corretta applicazione della disciplina che regola i servizi o l'attività degli *stakeholders* del settore di riferimento⁵³.

Sul punto va anche ponderato il fatto che, assieme all'attività regolatoria, le autorità di regolazione

52 «La logica delle ADR ben si sposa con quella della regolazione, condividendone la filosofia di fondo, nonché i tratti qualificanti. La regolazione si caratterizza, oltre che per essere un dominio della tecnocrazia, anche per il porre in essere regole volte a disciplinare rapporti di lunga durata, per la mancanza di coercizione che reclama sempre una soluzione condivisa dai soggetti regolati e per fondarsi su una struttura dialogica e partecipata fonte di specifica legittimazione, al di là del principio di legalità in senso tradizionale. Ognuno di questi elementi si ritrova anche nelle forme di ADR, in cui un soggetto esperto tende alla ricerca di una possibilità di permanenza e di convivenza futura, in un contesto in cui non contano episodi isolati, ma relazioni pragmatiche e adattative», così M. Ramajoli, *op. cit.*

53 Sull'argomento vedi M. Giorgio, *Strumenti di enforcement e better regulation. I reclami alle Autorità indipendenti*, in *Osservatorio delle Autorità indipendenti, I Paper dell'Osservatorio*, n. 2/2016, p. 8 ss.

dei servizi di pubblica utilità sono dotate di poteri istruttori e sanzionatori nei confronti degli operatori del settore, rispetto ai quali l'esercizio di poteri di risoluzione stragiudiziale delle controversie, oltre a svolgere una funzione di tipo deflattivo (permettendo la risoluzione consensuale del conflitto attraverso l'individuazione di un accordo direttamente tra le parti in lite e senza l'attivazione dell'azione amministrativa), riveste un ruolo complementare e integrativo. Attraverso il rapporto diretto con le parti in conflitto l'Autorità è posta infatti nelle condizioni di misurare e valutare la conformità della condotta degli operatori del settore alle norme che ne regolano il comportamento e dunque di orientare consapevolmente le proprie scelte strategiche e di *policy*. La funzione di risoluzione stragiudiziale delle controversie, in detta prospettiva, può, quindi, fornire importanti contributi agli interventi regolatori dell'Autorità.

Sul piano sistematico, appare inoltre contraddittorio e incoerente, tenuto conto dell'aggancio normativo operato dal d.l. n. 201/2011 alla legge n. 481/95, "madre" di tutte le Autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità, escludere nel caso dell'ART l'applicazione dell'art. 2, commi 20, lett. e), e 24, richiamato che è invece ammessa per le Autorità consorelle (AGCOM e AEEGSI).

In un'ottica di coerenza e completezza del sistema, appare quindi ragionevole ritenere – a parere di chi scrive – che anche l'ART disponga del potere di istituire procedure di composizione extragiudiziale delle controversie insorte tra utenti e operatori dei settori di competenza, *in primis* mediante la creazione di un elenco degli organismi ADR attivi nel settore dei trasporti ai sensi degli artt. 141-*nonies* e *decies* del Codice del consumo.

