

**LA RISOLUZIONE ALTERNATIVA DELLE CONTROVERSIE
NEL SETTORE DEI TRASPORTI: LE COMPETENZE
DELL'AUTORITÀ DI REGOLAZIONE DEI TRASPORTI**

*Ilaria Malaguti**

SOMMARIO: 1. Premessa – 2. I nuovi poteri di conciliazione attribuiti all'Autorità di Regolazione dei Trasporti – 3. La risoluzione delle controversie da parte dell'ART: l'ambito applicativo e la procedura – 4. L'eventuale fase di definizione delle controversie avanti all'ART – 5. Considerazioni conclusive.

1. – Negli anni più recenti anche il settore del diritto dei trasporti, non diversamente da altri settori, è stato interessato da fenomeni innovativi, che, sulla scorta del diritto eurounitario e le istanze di armonizzazione tra gli Stati membri, hanno progressivamente condotto al superamento dei tradizionali schemi burocratico-organizzativi.

Di pari passo, il nostro ordinamento ha assistito al progressivo abbandono del modello dello «Stato imprenditore»¹, all'accettazione del principio della separazione fra controllo e gestione, nonché di quella fra gestione delle infrastrutture e gestione dei servizi².

* Dottoressa di ricerca e Assegnista di ricerca in Diritto della navigazione presso l'Università di Pisa.

¹ Tale teoria dello «Stato imprenditore» è basata sull'assunto che i mercati, *ex se*, non siano in grado di trovare un'adeguata efficienza allocativa, non riuscendo adeguatamente a favorire i processi di investimento e di innovazione, per cui si rende necessario l'intervento dello Stato. Cfr. B. Sibilio Parri, *Il processo di trasformazione delle imprese pubbliche*, Padova, 1998; P. Belvisi, *Stato e mercato nella teoria e nell'esperienza economica del '900*, Torino, 2009. Lo Stato imprenditore ha progressivamente lasciato spazio alla figura dello Stato regolatore, il quale mira, invece, a «creare le condizioni di contesto necessarie per un ordinato funzionamento delle economie monetarie di produzione» (Cfr. in tema U. Eco, *La politica economica: Stato e mercato. Storia della civiltà europea* in *Enciclopedia Treccani*, 2014, disponibile al seguente link: https://www.treccani.it/enciclopedia/la-politica-economica-stato-e-mercato_%28Storia-della-civilt%C3%A0-europea-a-cura-di-Umberto-Eco%29/).

² Ad esempio, in ambito ferroviario con la separazione, quantomeno contabile, tra la gestione



Allo stesso modo, si è affermato il fenomeno dell'«*agencification*» con l'adozione della legge n. 481/1995, recante “*Norme per la concorrenza e la regolazione dei servizi di pubblica utilità. Istituzione delle Autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità*”, con cui il legislatore ha introdotto nel nostro ordinamento le cd. *Authorities*³, nuova tipologia di apparati che, per struttura e funzioni, si distinguono dalle tradizionali amministrazioni pubbliche.

Tra queste, si annovera, con specifico riferimento al settore dei trasporti, l'Autorità di Regolazione dei Trasporti (ART) di cui all'art. 37 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito in legge 2 dicembre 2011, n. 214⁴.

Essa è, dunque, annoverabile tra le autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità, che mirano a garantire la concorrenza, in materia di infrastrutture ferroviarie, portuali, aeroportuali e reti autostradali, al fine di assicurare la mobilità dei passeggeri e delle merci in ambito nazionale, locale e urbano; spetta altresì all'autorità la definizione dei criteri per la fissazione di tariffe, canoni e pedaggi e delle condizioni minime di qualità dei servizi di trasporto nazionali e locali connotati da oneri di servizio pubblico, la verifica del contenuto dei ban-

dell'infrastruttura ferroviaria e l'offerta dei servizi di trasporto ad opera della direttiva 91/440/CEE del Consiglio, del 29 luglio 1991, relativa allo sviluppo delle ferrovie comunitarie, è stato così dato avvio al processo di liberalizzazione del settore. In Italia ciò si è altresì tradotto nella separazione societaria, all'interno dell' Holding Ferrovie dello Stato Spa, tra Rete ferroviaria italiana spa (RFI), gestore dell'infrastruttura, e Trenitalia. In dottrina si vedano S. Busti, *Profili innovativi nella disciplina comunitaria del trasporto ferroviario*, in *Dir. trasp.*, 2003, 28; F. Munari, *Il diritto comunitario dei trasporti*, Milano, 1996, 243; P. Spirito, *Il settore ferroviario: politica nazionale e politica comunitaria*, in *Omnialogistica*, 2002, 4 ss.

³ Cfr., *ex multis*, S. Foà, *Autorità di regolazione, nuovo indirizzo politico e cattura dal mercato*, in *Dir. Amministrativo*, 2020, 765-806; L. Carbone, *Le autorità indipendenti tra regolazione e giurisdizione*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, n. 1-2, 2015, 1 ss.

⁴ In dottrina, si vedano, *ex multis*, G. Pisanti, “*Geometria variabile*” dell'Autorità di regolazione dei trasporti, in *Diritto Amministrativo*, fasc. 1/2022, 249-301; M. Stucchi, *Sui procedimenti sanzionatori dell'Autorità di Regolazione dei Trasporti (ART)*, in *Dir. mar.*, n. 1/2022, 111-118; V. L. Mattioni, *Il d.lgs. 29 luglio 2015 n. 129 e la tutela dei diritti dei passeggeri nel trasporto via mare e per vie navigabili interne*, in *Riv. dir. nav.*, 2016, 237 ss.; A. Marino, *L'Autorità di regolazione dei trasporti*, in *Riv. dir. nav.*, 2012, 809 ss.; AA.VV., *La regolazione dei trasporti in Italia: l'ART e i suoi poteri, alla prova dei mercati*, a cura di F. Bassan, Torino, 2015; G. Bonadio, *L'Autorità di regolazione dei trasporti e la tutela del passeggero tra regolazione europea e nazionale*, in *Politiche per un trasporto sostenibile*, a cura di L. Ammannati-A. Canepa, Napoli, 2017, 129 ss.; S. Loiacono, *L'Autorità di regolazione dei trasporti: profili evolutivi del sistema di tutela del consumatore “passeggero” nel contesto dell'Unione europea*, in *Riv. it. dir. turismo*, 2014, 283 ss.; L. Torchia (a cura di), *L'Autorità dei trasporti nel sistema delle Autorità indipendenti*, in www.astrid-online.it, 2013.

di di gara per il trasporto ferroviario regionale, la definizione delle regole generali sull'affidamento dei servizi di trasporto pubblico locale e regionale.

Più precisamente, per quanto attiene al ruolo dell'ART, ai fini che qui rilevano, occorre evidenziare che il legislatore ha identificato l'autorità come soggetto competente in materia di regolamentazione del mercato del trasporto, nonché organismo competente a “definire [...] il contenuto minimo degli specifici diritti, anche di natura risarcitoria, che gli utenti possono esigere nei confronti dei gestori”⁵ (lett. e)⁶.

Peraltro, appare rilevante ricordare che, relativamente alle principali quattro modalità di trasporto (ferroviario, aereo, marittimo e via autobus), il diritto dei trasporti è stato altresì interessato da istanze riformatrici che hanno portato ad una armonizzazione a livello europeo della disciplina dei diritti dei passeggeri, la quale è stata sancita attraverso l'adozione di alcuni regolamenti⁷ che hanno uniformato gli standard di tutela dei diritti dei passeggeri.

⁵ In dottrina, si veda: P. Occhiuzzi, *La tutela del passeggero*, in *La regolazione dei trasporti in Italia*, a cura di F. Bassan, Torino, 2015, 40.

⁶ Più specificamente l'autorità svolge le funzioni di organismo nazionale responsabile della corretta esecuzione dei regolamenti UE in materia di diritti dei passeggeri nel trasporto ferroviario e mediante autobus, esercitando funzioni di vigilanza sulla corretta applicazione dei regolamenti europei in materia di diritti dei passeggeri e segnatamente: regolamento (CE) n. 1371/2007, relativo ai diritti e agli obblighi dei passeggeri nel trasporto ferroviario, e del regolamento (UE) n. 181/2011 in relazione ai diritti dei passeggeri che viaggiano mediante autobus. Non risulta, invece, l'autorità preposta a verificare la corretta esecuzione del regolamento (CE) n. 261/2004, che istituisce regole comuni in materia di compensazione e assistenza ai passeggeri in caso di negato imbarco, di cancellazione del volo o di ritardo prolungato, per il quale l'organismo nazionale responsabile è stato individuato in ENAC. È, inoltre, utile segnalare il ruolo svolto dall'ART, in materia di diritti degli utenti dei servizi di trasporto, mediante l'esercizio delle funzioni di regolazione *ex ante* previste dall'art. 37, comma 2, lettera e), del decreto-legge n. 201/2011, secondo il quale ad ART viene riconosciuto il potere di definire, in relazione ai diversi tipi di servizio e alle diverse infrastrutture, il contenuto minimo degli specifici diritti, anche di natura risarcitoria, che gli utenti possono esigere nei confronti dei gestori dei servizi e delle infrastrutture di trasporto.

⁷ In relazione al trasporto marittimo, si veda: reg. (UE) n. 1177/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 novembre 2010, relativo ai diritti dei passeggeri che viaggiano via mare e per vie navigabili interne. In dottrina si rinvia, *ex multis*, a M. Brignardello, *I diritti dei passeggeri marittimi in caso di cancellazione o di ritardo della partenza della nave*, in *Riv. dir. nav.*, 2014, 573 ss.; ID., *I diritti dei passeggeri nel trasporto marittimo e nelle altre modalità: uniformità e differenze*, in *Dir. mar.*, 2012, 786 ss.; M. Piras, *International Recent Developments: European Union – Maritime Passengers Transport*, in *Tul. Mar. L. J.*, 2011-2012, 634 ss.; D. Bocchese, *Passengers' rights and carriers' liability Two new Regulations: Reg. (E.U.) No. 1177/2010 and Reg. (E.C.) No. 392/2009*, Roma, 2013; A. Zampone, *Il contratto marittimo di persone*, in *Codice dei Trasporti*, a cura di L. Tullio-M. Deiana, 465 ss.; S. Polla-

geri con il precipuo fine di stabilire limiti inderogabili nel trattamento riservato loro dai vettori⁸.

Ai sensi della lettera g, comma 3, dell'art. 37 del d.l. n. 201/2011 è, inoltre, compito dell'autorità valutare “*i reclami, le istanze e le segnalazioni presentati dagli utenti e dai consumatori, singoli o associati, in ordine al rispetto dei livelli qualitativi e tariffari da parte dei soggetti esercenti il servizio sottoposto a regolazione, ai fini dell'esercizio delle sue competenze*”.

Recentemente, è opportuno segnalare che è intervenuto l'articolo 10 del-

strelli, *Rassegna di giurisprudenza in tema di trasporto marittimo di persone*, in *Riv. dir. nav.*, 2011, 245 ss.; S. Zunarelli, *Il regolamento Ue n. 1177/2010 sui diritti dei passeggeri che viaggiano per mare: obblighi di vettori e di operatori dei terminali e problemi applicativi*, in *Dir. mar.*, 2012, 779 ss.; Id., *L'attuazione nell'ordinamento italiano della disciplina europea in materia di tutela degli utenti dei servizi di trasporto marittimo di persone*, in *Infrastrutture e navigazione: nuovi profili della sicurezza marittima ed aerea*, a cura di E. Turco Bulgherini-F. Salerno, Roma, 2013, 227 ss.; S. Zunarelli-A. Romagnoli, *Contratto di trasporto marittimo di persone, nell'ambito del trattato diritto civile e commerciale*, Milano, 2012, 231 ss.

Per il settore del trasporto ferroviario: regolamento (CE) n. 1371/2007 e regolamento (UE) 2021/782 del Parlamento europeo e del Consiglio del 29 aprile 2021 relativi ai diritti e agli obblighi dei passeggeri nel trasporto ferroviario; in dottrina, si vedano: M. Comuzzo, *La responsabilità del vettore ferroviario nel trasporto di persone*, in *Compendio di diritto ferroviario*, a cura di R. Lobianco, Milano 2012, 103 ss.; C. Ingratoci, *Trasporto ferroviario e tutela del consumatore*, in *Dir. mar.*, 2019; A. Pepe, *Il rafforzamento della tutela dei diritti dei passeggeri nel trasporto ferroviario: il Reg. CE n. 1371/2007 e l'apparato sanzionatorio di cui al d.lgs. n. 70/14*, in *Nuove leggi civ. comm.*, 2015, 703 ss.; V. Piccinini, *L'entrata in vigore del regolamento Ce . 1371 del 2007 sui diritti e gli obblighi dei passeggeri nel trasporto ferroviario*, in *Giur. merito*, 2010, 1773 ss.; N. Romana, *Il contratto di trasporto di persone e cose per ferrovia*, in *Il codice dei trasporti*, a cura di L. Tullio-M. Deiana, Milano, 2011, 1371 ss.; S. Vernizzi, *Ritardo nel trasporto ferroviario, danno alla persona e disciplina applicabile: le difficoltà del supremo collegio*, in *Resp. civ. prev.*, 2019, 245 ss.; ID., *Ritardo nel trasporto ferroviario: la responsabilità dell'impresa tra rimedi restitutori e forza maggiore*, in *Resp. civ. prev.*, 2014, 84 ss. Per il trasporto mediante autobus: Regolamento (UE) n. 181/2011 in relazione ai diritti dei passeggeri che viaggiano mediante autobus; in dottrina si vedano: A. Claroni, *La tutela del passeggero nel trasporto effettuato con autobus nell'ambito del Reg. (Ue) n. 181/2011 del 16 febbraio 2011*, in *Dir. trasp.*, 2011, 505 ss.; G. Reale, *Il contratto di trasporto di persone e di cose su strada*, in *Il Codice dei trasporti*, diretto da Leopoldo Tullio e Massimo Deiana, Collana “Le fonti del diritto italiano”, Milano, 2011, 1264 ss. Per il settore del trasporto aereo: Regolamento (CE) n. 261/2004 che istituisce regole comuni in materia di compensazione e assistenza ai passeggeri in caso di negato imbarco, di cancellazione del volo o di ritardo prolungato. In dottrina si vedano, *ex multis*: M. Brigardello, *La tutela dei passeggeri in caso di negato imbarco, cancellazione del volo e ritardo prolungato. Normativa vigente e prospettive di riforma*, Torino, 2013; L. Tullio, *Interventi interpretativi della Corte di giustizia europea sul Reg. (CE) n. 261/2004*, in *Dir. trasp.*, 2009, 368 ss.; E. Orrù, *La nozione di volo ai sensi del Reg. (CE) n. 261/2004 alla luce della recente giurisprudenza*, in *Dir. mar.*, 2014, 278-293.

la legge n. 118/2022 che, novellando l'articolo 37 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214), in aggiunta all'originaria funzione di regolazione in merito al contenuto minimo dei diritti degli utenti, ha attribuito a pieno titolo all'Autorità di Regolazione dei Trasporti, mediante l'aggiunta della formulazione "*e a dirimere le relative controversie*", la funzione di definizione, non giurisdizionale, delle controversie che possono insorgere tra gli stessi utenti e i gestori dei servizi e delle infrastrutture di trasporto.

Si osservi che, a seguire, l'autorità è intervenuta in via regolamentare, con l'adozione della delibera n. 21/2023 avente ad oggetto l'approvazione della "*Disciplina, in prima attuazione, delle modalità per la soluzione non giurisdizionale delle controversie tra gli operatori economici che gestiscono reti, infrastrutture e servizi di trasporto e gli utenti o i consumatori, ai sensi dell'articolo 10 della legge 5 agosto 2022, n. 118*"⁹, definendo, per l'appunto, la disciplina di prima attuazione della materia.

Tale disciplina ha, in particolare, avuto il merito di specificare gli elementi essenziali della procedura di conciliazione dinanzi al Servizio conciliazioni, creato dall'autorità, e agli altri organi competenti.

Con la delibera n. 60/2023¹⁰ sono stati poi approvati dall'autorità il regolamento concernente l'elenco degli organismi ADR che operano nei settori di competenza dell'autorità, la procedura di iscrizione, nonché le attività di vigilanza.

2. - Le novità di recente adozione evidenziano che lo schema attuato da ART non si discosta in verità da quello posto in essere da altre *authorities*, riproponendo, anche in tal caso, la logica dell'eccezione al principio classico della separazione (o distinzione) tra i poteri¹¹.

⁸ Conseguentemente, si è reso opportuno, da parte del legislatore nazionale, adottare decreti legislativi che definissero i poteri di ART in relazione alla tutela dei diritti dei passeggeri: in particolare, essi sono il d.lgs. 17 aprile 2014 n. 70 per i passeggeri del trasporto ferroviario, il d.lgs. 4 novembre 2014 n. 169 per il settore del trasporto stradale ed il d.lgs. n. 129 del 29 luglio 2015 per il trasporto via mare.

⁹ Tale delibera è stata adottata dall'ART previa consultazione pubblica, indetta con delibera dell'autorità medesima n. 236/2022.

¹⁰ Delibera n. 60/2023 avente ad oggetto "*Istituzione e disciplina dell'elenco degli organismi ADR nei settori di competenza dell'Autorità di regolazione dei trasporti, in attuazione dell'articolo 141-decies del Codice del consumo*".

¹¹ Si rinvia, sul tema, a P. Pantalone, *Autorità indipendenti e matrici della legalità*, Napoli, 2018,

Gli strumenti di *Alternative Dispute Resolution*, come quello in parola, che stabiliscono la competenza di autorità amministrative di dirimere le controversie tra privati, sono stati analizzati dalla dottrina alla stregua di una deroga al monopolio statale della giustizia e, in particolare, alla giurisdizione statale¹². Peraltro, si osservi che “*Nella visione ideologica pan-statalista (Max Weber), lo Stato concede i diritti e solo lo Stato deve provvedere alla loro tutela; in via di principio, dunque, la giustizia è statale, in quanto lo Stato è fonte del diritto*”¹³.

Pertanto, in tale ottica, non sarebbero ammesse forme di risoluzione alternativa. Peraltro, secondo autorevole dottrina¹⁴, risulterebbe “inconcipibile la nozione di diritto soggettivo se non munita del suo predicato processuale, ossia della sua naturale attitudine ad essere oggetto di un'azione giudiziale diretta all'accertamento ed alla concretizzazione della posizione individuale”¹⁵.

Deve altrettanto riconoscersi che la teoria classica di Montesquieu sulla divisione dei poteri è stata rivisitata a seguito dell'affermazione dello Stato democratico, in cui il rapporto tra legge e amministrazione non è di mera esecuzione, ma di predeterminazione normativa dei fini perseguiti dall'amministrazione¹⁶.

Certamente, quanto alla possibilità di delegare all'amministrazione poteri tipici degli organi giudiziari, un dato appare evidente quanto al *discrimen* tra il potere

21; S. Cassese, *Il corpo (malato) dello Stato*, in *Il Sole 24 ore*, 22 settembre 2019.

¹² G. Verde, *Monopolio dello stato in tema di giurisdizione*, in *Riv. dir. process.*, 2003, fasc. 2, 371 ss.

¹³ R. Frascaroli, *Brevi note introduttive in tema di ADR (Alternative Dispute Resolutions) nella Pubblica Amministrazione*, Intervento al Convegno indetto dalla Camera Arbitrale italo-estera sul tema: “La giustizia alternativa: conciliazione, mediazione ed arbitrato”, tenutosi in Roma, presso la Sala del Cenacolo il 4.3.2011, in *Gazzetta amministrativa* n. 1/2012, consultabile al seguente link: https://www.gazzettaamministrativa.it/opencms/export/sites/default/_gazzetta_amministrativa/_aree_tematiche/sett_i_proamm_tuel_rqapist/_redazionali/_numero_2012_1/Sez_1_2_ProcedimentoAmministrativoriforme_istituzionali_frascaroli.pdf.

¹⁴ S. Satta, *Giurisdizione (nozioni generali)*, in *Enciclopedia del diritto*, XIX, 1970, 218 ss.

¹⁵ M. Serio, *La risoluzione delle liti tra consumatori e professionisti oltre le corti ordinarie: un fugace sguardo all'Europa (anche a quella vissuta fino al 23 giugno 2016)*, in <https://www.giustiziainsieme.it/it/diritto-ue/1316-la-risoluzione-delle-liti-tra-consumatori-e-professionisti-oltre-le-corti-ordinarie-un-fugace-sguardo-all-europa-anche-a-quella-vissuta-fino-al-23-giugno-2016?hitcount=0>.

¹⁶ M.S. Giannini, *Il potere discrezionale della pubblica amministrazione. Concetto e problemi*, Milano, 1939; R. Villata-M. Ramajoli, *Il provvedimento amministrativo*, Torino, 2017, 72 ss.; F.G. Scoca, *L'interesse legittimo. Storia e teoria*, Torino, 2017, 432 ss.

esecutivo e quello giudiziario. Nonostante l'azione amministrativa sia tenuta al rispetto del principio di imparzialità¹⁷, come si rileverà, i caratteri di terzietà e imparzialità dei giudici non sono ugualmente riferibili all'amministrazione.

In particolare, alla luce della novella legislativa, all'Autorità di Regolazione dei Trasporti è stato per la prima volta conferito il potere¹⁸ di disciplinare *“con propri provvedimenti, le modalità per la soluzione non giurisdizionale delle controversie tra gli operatori economici che gestiscono reti, infrastrutture e servizi di trasporto e gli utenti o i consumatori mediante procedure semplici e non onerose anche in forma telematica”*¹⁹.

Le controversie in oggetto non si limitano unicamente a quelle relative ai diritti dei passeggeri per cui ART svolge funzioni di vigilanza, ma ricomprendono altresì la tutela dei diritti dei passeggeri del trasporto aereo (di cui ai regolamenti (CE) n. 261/2004 e n. 1107/2006), ferme restando le funzioni di *National Enforcement Body (NEB)* ricoperte dall'Ente Nazionale Aviazione Civile (ENAC), come previsto dal d.lgs. n. 69/2006²⁰ e d.lgs. n. 24/2009²¹.

¹⁷ Come noto, l'art. 97, comma 2 della costituzione prevede che: *“I pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione”*. In tema si veda A. Patroni Griffi, *L'indipendenza del Garante*, in *Federalismi.it*, n. 4, 2018.

¹⁸ Nell'ultima relazione presentata da ART, nel 2023 (di data 12 settembre 2023), al Parlamento, consultabile al seguente link: <https://www.autorita-trasporti.it/wp-content/uploads/2023/09/ART-Relazione-Annuale2023.pdf>, si legge che *“Le nuove competenze attribuite all'Autorità consentono, pertanto, di superare i dubbi interpretativi insorti in merito alla sussistenza, in capo all'Autorità, di poteri in materia di risoluzione non giurisdizionale delle controversie nei settori regolati. La ragione di tale incertezza derivava dal tenore della lettera dell'art. 37, comma 3, lettera b) del decreto istitutivo che, nella sua versione originaria, si limitava ad attribuire all'Autorità il potere di favorire l'istituzione di procedure per la conciliazione e la risoluzione delle controversie tra esercenti e utenti. L'utilizzo della locuzione “favorire” aveva indotto parte della dottrina a ritenere che l'Autorità non avesse specifici poteri in materia, posto che tale termine non poteva semanticamente confondersi con la dicitura “istituire”*”.

¹⁹ In particolare, si tratta della risoluzione delle controversie in via stragiudiziale relative ai servizi di trasporto aereo, ferroviario, con autobus, marittimo e per vie navigabili interne. Con riferimento al settore ferroviario, si veda in dottrina C. Telesca, *Alternative dispute resolution (ADR): il tentativo obbligatorio di conciliazione nel trasporto ferroviario*, in *Riv. dir. nav.*, fasc. 1, 2023, 251 ss.

²⁰ Decreto legislativo 27 gennaio 2006, n. 69 recante *“Disposizioni sanzionatorie per la violazione del regolamento (CE) n. 261/2004 che istituisce regole comuni in materia di compensazione ed assistenza ai passeggeri in caso di negato imbarco, di cancellazione del volo o di ritardo prolungato”*.

²¹ Decreto legislativo 24 febbraio 2009, n. 24 recante *“Disciplina sanzionatoria per la violazio-*

Non solo è prevista l'attribuzione di poteri in materia, ma precisa, poi, la l. 118/2022 che “*per le predette controversie [...] non è possibile proporre ricorso in sede giurisdizionale fino a che non sia stato esperito un tentativo obbligatorio di conciliazione*”²². Il ricorso alla conciliazione disciplinato è, quindi, da intendersi obbligatorio ai fini della risoluzione della controversia.

La novella legislativa deve ricondursi ad una tendenza ricorrente degli ordinamenti contemporanei ad incentivare gli strumenti di *Alternative Dispute Resolution*, per la risoluzione paragiurisdizionale delle controversie tra privati²³.

La dottrina, analizzando il fenomeno, ha identificato tali strumenti in “*fenomeni eterogenei, caratterizzati dal fatto di essere volti a risolvere i conflitti senza pervenire alla decisione del giudice ordinario, in quanto basati sul potere riconosciuto alle parti di disporre delle loro controversie. Sono procedure informali, semplici, rapidi, flessibili e favoriscono l'accesso alla giustizia; sono metodi amicali o sussidiari alla giurisdizione*”²⁴.

In generale, i requisiti cui i procedimenti ADR devono conformarsi sono stabiliti dall'art. 141, lett. g) del d. lgs. 206/2005 (cd. “codice del consumo”).

È noto che il quadro giuridico di riferimento applicabile ai modelli procedurali per la risoluzione stragiudiziale delle liti in cui è coinvolto un consumatore debba ricavarsi dalla direttiva 2013/11/UE (cd. “direttiva ADR”)²⁵, non-

ne delle disposizioni del regolamento (CE) n. 1107/2006 relativo ai diritti delle persone con disabilità e delle persone a mobilità ridotta nel trasporto aereo”.

²² Tale aspetto verrà meglio approfondito nel prosieguo.

²³ G. De Minico, *Il potere regolativo delle Autorità indipendenti: Italia ed Europa a confronto* in *Le Autorità indipendenti tra funzione regolatoria e Judicial Review*, a cura di C. Iannello, Napoli, 2018; S. Marchetti, *La tutela non giurisdizionale*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunitario*, fasc. 2, 2017, 423-463; P. Bilancia, (a cura di), *Introduzione, La regolazione dei mercati di settore tra Autorità indipendenti nazionali e organismi europei*, Milano, 2012.

²⁴ F. Cintioli, *Le tecniche di alternative dispute resolution nelle controversie della Pubblica Amministrazione*, in *Dir. proc. amm.*, n. 4, 2009, 918.

²⁵ Direttiva 2013/11/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 maggio 2013, sulla risoluzione alternativa delle controversie dei consumatori, che modifica il regolamento (CE) n. 2006/2004 e la direttiva 2009/22/CE (direttiva sull'ADR per i consumatori), recepita in Italia con il decreto legislativo 6 agosto 2015, n. 130. In dottrina si veda F.P. Luiso, *La direttiva 2013/11/UE, sulla risoluzione alternativa delle controversie dei consumatori*, in *Judicium*, consultabile al seguente link: <https://www.judicium.it/wp-content/uploads/saggi/613/Luiso.pdf>. La direttiva, sin dall'art. 1, chiarisce che la finalità perseguita è di offrire ai consumatori un insieme di strumenti di risoluzione alternativa delle controversie nei confronti degli operatori professionali.

ché dal coevo regolamento (UE) 524/2013 (cd. “regolamento ODR”) ²⁶.

Non si può, tuttavia, sottacere come negli ultimi decenni il ricorso alle ADR si sia intensificato ²⁷ a discapito del ricorso alla tradizionale giustizia ordinaria in ragione degli innegabili vantaggi offerti dallo strumento: anzitutto quello di permettere una veloce ed efficace risoluzione dei conflitti insorti, con costi inferiori e maggiore riservatezza, al contempo favorendo l'effetto deflattivo del contenzioso pendente avanti al giudice ordinario.

La procedura di recente istituzione, infatti, si professa anch'essa informale, flessibile e semplificata dal punto di vista procedurale, caratterizzata dalla riservatezza delle informazioni scambiate tra le parti e con il terzo conciliatore ²⁸ e da tempistiche generalmente brevi e costi contenuti.

Tra le *authorities*, vi sono stati altri precedenti: per citarne alcuni AG-Com, Arera, AEEG, CONSOB ²⁹.

²⁶ Il regolamento sull'ODR per i consumatori integra il contenuto della direttiva 2013/11/UE istituendo una piattaforma europea per le *Online Dispute Resolutions* e consentendo, per la prima volta, la risoluzione a distanza della controversia tramite invio del reclamo del consumatore attraverso la piattaforma medesima. Peraltro, si noti che, nella prospettiva del legislatore europeo, gli strumenti realizzati avrebbero dovuto essere di ausilio in particolare per la risoluzione delle controversie transfrontaliere tra consumatore e professionista.

²⁷ Non da ultimo, a livello nazionale, nell'ambito del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, tale tendenza trova conferma negli obiettivi di potenziamento e sviluppo da realizzare mediante i fondi europei di *Next Generation EU* per far fronte alle difficoltà economico-sociali legate al periodo pandemico; in quel contesto sono state, infatti, poste importanti sfide tecnologiche, sociali, culturali, ambientali. Tra di esse, vale la pena citare la sfida della semplificazione e del potenziamento degli strumenti alternativi al processo per la risoluzione delle controversie. Si veda, in dottrina, A. Di Filippo, *Recovery Fund, Next Generation EU, PNRR: lanciata una sfida epocale alle amministrazioni locali*, in *Azienditalia*, n. 5, 1 maggio 2021, 910.

²⁸ L'art. 10 della disciplina attuativa lo stabilisce espressamente. Inoltre, al comma 2, esso prevede che: “Le dichiarazioni rese o le informazioni acquisite nel corso della procedura non possono essere utilizzate nel giudizio ovvero in altra procedura di risoluzione non giurisdizionale della controversia aventi, anche parzialmente, il medesimo oggetto, salvo consenso della Parte dichiarante o dalla quale provengono le informazioni”. Tale previsione risulta essere in linea con l'141-bis, comma 10, c. cons.

²⁹ Si vedano, ad esempio, l'art. 7, dall'Allegato A alla deliberazione ARERA 209/2016/E/com, recante l'adozione del testo integrato in materia di procedure di risoluzione extragiudiziale delle controversie tra clienti o utenti finali e operatori o gestori nei settori regolati dalla stessa e l'art. 10, del regolamento di attuazione dell'art. 32-ter, comma 2, del decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58, concernente l'Arbitro per le Controversie Finanziarie (ACF) in materia di procedure di conciliazione presso la Commissione nazionale per le società e la borsa (di seguito anche CONSOB). In particolare, l'art. 141, comma 7, D.lgs. 206/2005 stabilisce che: “Le procedure svolte nei settori di competenza dell'Autorità per l'energia elettrica, il gas ed il sistema idrico, della Banca d'Italia, dell'Isti-

In proposito, si è finanche parlato di “poteri quasi-giudiziali” (o paragiurisdizionali) delle autorità indipendenti, considerando le stesse una sorta di *tertium genus* tra potere giurisdizionale e potere amministrativo³⁰.

La ricostruzione poc'anzi citata deve in verità essere relativizzata in quanto le autorità indipendenti emanano atti aventi natura di provvedimenti amministrativi, soggetti all'eventuale sindacato avanti all'autorità giudiziaria competente.

È chiaro che la competenza in esame si va ad aggiungere a poteri già molto ampi, e spesso oggetto di discussione, riconosciuti all'Autorità di Regolazione dei Trasporti. Senza trascurare che il fenomeno del riconoscimento di poteri in relazione alla risoluzione alternativa delle controversie, con riferimento alle *authorities*, ha già in precedenza destato l'attenzione della dottrina anche per l'ampiezza dei poteri complessivamente devoluti alle stesse, arrivando, in taluni casi, finanche a porre dubbi circa la compatibilità delle attribuzioni con i principi dello Stato di diritto e del canone della legalità e tipicità dei poteri³¹.

tuto per la vigilanza delle assicurazioni, della Commissione nazionale per la società e la borsa e dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, ivi comprese quelle che prevedono la partecipazione obbligatoria del professionista, sono considerate procedure ADR ai sensi del presente Codice, se rispettano i principi, le procedure e i requisiti delle disposizioni di cui al presente titolo”.

³⁰ Si vedano in dottrina, E.L. Camilli-M. Clarich, *Poteri quasi-giudiziali delle autorità indipendenti*, in *Arbitri dei mercati. Le autorità indipendenti e l'economia*, a cura di M. D'Alberti-A. Pajno, Quaderni di Astrid, Bologna, 2010, 107 ss.; S. Lucattini, *Modelli di giustizia per i mercati*, Torino, 2013, 83 ss.; M. Calabró, *La funzione giustiziale nella pubblica amministrazione*, Torino, 2012, 266 ss.

³¹ La dottrina occupatasi del tema ha osservato che: “L'eventuale ‘tentazione’ delle Autorità indipendenti di assumere una decisione, utilizzando il criterio equitativo, in assenza di una specifica regolazione giuridica, impone uno stretto controllo da parte del giudice amministrativo, poiché ciò confligge con il principio di legalità che ‘deve informare l'esercizio di poteri giustiziali da parte delle Autorità amministrative indipendenti’” (Cfr. A. Patanè, *La funzione giustiziale dell'Autorità di regolazione energia reti e ambiente tra esigenze di risoluzione delle controversie e garanzie costituzionali* in *Rivista Giuridica Ambiente Diritto.it*, fasc. 2, 2022, https://www.ambientedititto.it/wp-content/uploads/2022/04/LA-FUNZIONE-GIUSTIZIALE-DELLA-AUTORITA-DI-REGOLAZIONE-ENERGIA-RETI-E-AMBIENTE-TRA-ESIGENZE-DI-RISOLUZIONE-DELLE-CONTROVERSIE-E-GARANZIE-COSTITUZIONALI_Patane.pdf). Con riferimento ad ART in dottrina si è, persino, parlato, in passato, del riconoscimento di vere e proprie deleghe in bianco quanto ai poteri attribuiti. Si veda in tema P. Caretti, *Osservatorio sulle fonti 2003-2004. I poteri normativi delle autorità indipendenti*, Torino, 2005, 15; M. Ramajoli, *Consolidamento e metabolizzazione del modello delle autorità di regolazione nell'età delle incertezze*, in *webwww.spisa.unibo.it*, 460; L. Lamberti, *Considerazioni in tema di sindacato giurisdizionale sulle sanzioni delle Autorità amministrative indipendenti*, in *amministrativ@mente*, 2016, 9-10.

Si è a tal riguardo parlato di “degiurisdizionalizzazione”³², neologismo coniato al fine di indicare il fenomeno della progressiva diminuzione del ricorso alla sede giurisdizionale tradizionale ai fini della soluzione di controversie, sottraendole ai giudici ordinari³³. In verità, sembrerebbe più corretto identificare la soluzione adottata dal legislatore quale istituzione di una giurisdizione alternativa, seppure non strettamente giurisdizionale³⁴.

Oltre che allo scopo deflattivo, si è osservato come la risoluzione di conflitti ad opera delle autorità indipendenti risponda all'acronimo di ADR coincidente con il concetto di “*appropriate dispute resolution*”³⁵, nel senso di appropriatezza e competenza dell'organo decidente su problematiche di natura tecnica. L'impostazione richiamata consente, così, di dare maggior rilievo alla complementarità del rimedio rispetto all'alternatività³⁶.

In considerazione dell'elevata tecnicità della materia, è stato, altresì, attribuito alle *authorities* il ruolo di magistratura tecnica c.d. *sui generis*, in quanto le stesse sarebbero addette alla risoluzione di conflitti in particolari settori caratterizzati da un alto grado di tecnicismo.

³² Cfr. in tema O. Desiato, *Le politiche dell'Unione Europea in favore della «degiurisdizionalizzazione» e i più recenti interventi del legislatore italiano in tema di ADR per i consumatori*, in *Resp. civ. prev.*, fasc. 5, 2016, 1793 ss. Si noti che il termine è stato utilizzato dal legislatore anche con riferimento al d.l. 132/2014, rubricato “Misure urgenti di degiurisdizionalizzazione”.

³³ Si osservi, tuttavia, che l'art. 102 cost. prevede inderogabilmente che: “*La funzione giurisdizionale è esercitata da magistrati ordinari istituiti e regolati dalle norme sull'ordinamento giudiziario. Non possono essere istituiti giudici straordinari o giudici speciali*”. La norma stabilisce, infatti, un divieto sostanziale di degiurisdizionalizzare (cfr. G. Scarselli, *Note sulla c.d. 'degiurisdizionalizzazione' (una proposta di modifica dell'art. 102, 2° comma, Cost. per deflazionare il contenzioso civile)*, consultabile al seguente link: <https://tomatrepress.uniroma3.it/wp-content/uploads/2019/05/43notescar.pdf>”).

³⁴ Per questo, infatti, alla luce del disposto di cui all'art. 102 cost., non può ritenersi che i metodi di risoluzione alternativa delle controversie abbiano la funzione di sostituire la funzione giurisdizionale.

³⁵ M. Calabrò, *L'evoluzione della funzione giustiziale nella prospettiva delle appropriate dispute resolution*, in *Federalismi*, n. 10/2017, consultabile al seguente link: <https://federalismi.it/AppOpenFilePDF.cfm?artid=34017&dpath=document&dfile=17052017124122.pdf&content=La%2Bfunzione%2Bgiustiziale%2Bnella%2Bprospettiva%2Bdelle%2B%3Ci%3Eappropriate%2Bdispute%2Bresolution%3C%2Fi%3E%2B%2D%2Bstato%2B%2D%2Bdottrina%2B%2D%2B>

³⁶ M. Calabrò, *Il ricorso straordinario al Presidente della Repubblica e modelli di a.d.r. nelle controversie tra cittadino e amministrazione*, in *Il ricorso straordinario al Capo dello Stato*, a cura di P. Tanda, *Atti del Convegno di Roma 9 ottobre*, 2014, Torino, 2015, 84.

I conciliatori, infatti, operano con riferimento ad un settore altamente specializzato e possono provenire dalla struttura amministrativa dell'autorità.

3. - Con riferimento alle novità legislative, occorre prima di tutto interessarsi alle ipotesi in cui è obbligatorio esperire il tentativo di conciliazione.

La casistica, ampiamente elencata sul sito dell'autorità³⁷, concerne ipotesi in cui si è verificato un disservizio tradottosi in violazioni dei diritti dei passeggeri previsti dai regolamenti precedentemente evocati, quali i diritti di assistenza, di informazione e di protezione nel caso di cancellazioni e ritardi.

Inoltre, sono ricomprese le controversie derivanti dalla violazione dei diritti previsti dagli atti, attuali e futuri, di regolazione dell'autorità adottati ai sensi dell'art. 37, comma 2, lett. e) del d.l. 201/2011³⁸.

Il passeggero che può ricorrere allo strumento di risoluzione delle controversie dell'ART è, necessariamente, un soggetto diverso dal mero utente della disciplina consumeristica³⁹ in quanto ben può agire e usufruire dei servizi di trasporto per fini diversi da quelli privati, di consumo⁴⁰.

Deve, invece, rilevarsi come siano escluse dall'ambito di applicazione della disciplina le controversie volte a promuovere l'azione inibitoria da parte delle associazioni dei consumatori, di cui all'art. 37 del codice del consumo e i procedimenti collettivi (c.d. *class action*, di cui agli art. da 840-*bis* a 840-*sexdecies* c.p.c.), nonché le controversie tra utenti e operatori economici che

³⁷ Si veda il seguente link: <https://www.autorita-trasporti.it/disservizi-per-cui-e-possibile-richiedere-una-conciliazione/>.

³⁸ La disposizione richiamata prevede il potere dell'autorità di “*definire, in relazione ai diversi tipi di servizio e alle diverse infrastrutture, il contenuto minimo degli specifici diritti, anche di natura risarcitoria, che gli utenti possono esigere nei confronti dei gestori dei servizi e delle infrastrutture di trasporto e a dirimere le relative controversie*”.

³⁹ Nel sistema del codice del consumo per consumatore, così come per utente, si intende la “*persona fisica che agisce per scopi estranei all'attività imprenditoriale, commerciale, artigianale o professionale eventualmente svolta*” (art. 3, comma 1, lett. a) cod. cons.).

⁴⁰ Come si legge nella relazione illustrativa dell'ART (Relazione illustrativa alla “Disciplina, in prima attuazione, delle modalità per la soluzione non giurisdizionale delle controversie tra gli operatori economici che gestiscono reti, infrastrutture e servizi di trasporto e gli utenti o i consumatori, ai sensi dell'articolo 10 della legge 5 agosto 2022, n. 118”, consultabile al seguente link: https://www.autorita-trasporti.it/wp-content/uploads/2022/12/RI-delibera-n.-236_2022_signed.pdf), infatti, a confortare una interpretazione estensiva volta alla più ampia tutela dei passeggeri nell'ottica di salvaguardia del diritto alla libera circolazione delle persone, rimuovendo qualunque ostacolo alla stessa nell'accesso alle infrastrutture e ai servizi.

siano oggetto di specifiche discipline.

Occorre, preliminarmente, osservare come la definizione di “operatore economico” contenuta nella disciplina attuativa (art. 1, lett. e)), richiamante la norma di cui all'art. 37, comma 3, lett. h) d.l. 201/2011, si limiti genericamente a menzionare gli operatori che gestiscono reti, infrastrutture e servizi di trasporto, senza tuttavia specificare se debbano considerarsi altresì ricompresi nel novero i soggetti aventi sede al di fuori del territorio italiano.

Con riferimento all'individuazione della procedura e delle modalità applicative, occorre rilevare che, come emerge dalla stessa relazione illustrativa⁴¹ della disciplina, è stata riconosciuta ampia autonomia all'autorità⁴².

Nel sistema delineato dalla novella legislativa sono, sostanzialmente, individuabili, ai sensi dell'art. 3, comma 1, tre diversi livelli: 1) il reclamo, 2) il tentativo obbligatorio di conciliazione e 3) l'eventuale procedimento decisionale finale avanti ad ART.

Si osservi, infatti, che è prevista una condizione di ammissibilità dell'istanza di conciliazione⁴³ in base alla quale è possibile presentare l'istanza solo qualora sia stato già avanzato un reclamo o una richiesta di rimborso o indennizzo all'operatore economico⁴⁴, e dopo aver ricevuto una risposta non soddisfacen-

⁴¹ Cfr. la relazione illustrativa di ART. In questo senso, quanto registratosi sembrerebbe essere in linea con gli ampi margini discrezionali che la direttiva ADR ha accordato ai legislatori nazionali in sede di implementazione degli strumenti.

⁴² Devono, tuttavia, in conformità a quanto previsto dall'art. 141 *bis* comma 1 cod. cons., “a) mantenere un sito web aggiornato che fornisca alle parti un facile accesso alle informazioni concernenti il funzionamento della procedura ADR e che consenta ai consumatori di presentare la domanda e la documentazione di supporto necessaria in via telematica;

b) mettere a disposizione delle parti, su richiesta delle stesse, le informazioni di cui alla lettera a), su un supporto durevole, così come definito dall'articolo 45, comma 1, lettera l); c) consentire al consumatore la possibilità, ove applicabile, di presentare la domanda anche in modalità diverse da quella telematica; d) consentire lo scambio di informazioni tra le parti per via elettronica o, se applicabile, attraverso i servizi postali; e) accettare sia le controversie nazionali sia quelle transfrontaliere, comprese le controversie oggetto del regolamento (UE) n. 524/2013, anche attraverso il ricorso a reti di organismi ADR; f) adottare i provvedimenti necessari a garantire che il trattamento dei dati personali avvenga nel rispetto delle regole di cui al decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, e successive modificazioni”.

⁴³ Tuttavia, occorre precisare che l'inammissibilità derivante dalla mancata preventiva presentazione del reclamo sarebbe superabile nel caso in cui venga prodotto il provvedimento del giudice che dispone l'esperimento del tentativo di conciliazione (cfr. relazione dell'ART, 22).

⁴⁴ A tal proposito, infatti, a pena di inammissibilità della domanda, in sede di presentazione

te oppure, nel caso in cui non sia pervenuta alcuna risposta, entro 30 giorni dalla presentazione del reclamo o della richiesta di rimborso o indennizzo ⁴⁵.

La previsione troverebbe la propria *ratio* nella possibilità per l'utente di risolvere anticipatamente il disservizio attraverso la trattazione del reclamo, in una fase in cui questo potrebbe ancora non essere considerato alla stregua di una vera e propria controversia. Da un'analisi più organica della materia, nonché dall'esperienza quotidiana di passeggeri, vi è, tuttavia, motivo di dubitare circa la reale efficacia di tale fase di reclamo e l'effettiva possibilità per l'utente di trovare tutele adeguate e sufficienti limitatamente a questa fase.

Alla luce di quanto precede, si comprende come il procedimento avanti all'autorità assuma, pertanto, una struttura bifasica, in cui ad una fase conciliativa obbligatoria può seguire una fase decisoria eventuale.

Questa seconda fase è di tipo aggiudicativo, rappresentando, quella di rivolgersi ad ART per la risoluzione della controversia, una mera facoltà per l'utente o, in caso di comune accordo, per le parti.

È, poi, stabilito che l'istanza di conciliazione, i cui elementi essenziali (nonché la documentazione a corredo) sono previsti dall'art. 6 commi 3 e 4 della disciplina, deve essere presentata, a pena di irricevibilità, entro un anno dalla presentazione del reclamo o della richiesta di rimborso o indennizzo all'operatore economico ed esclusivamente tramite la piattaforma *ConciliaWeb*.

Nelle more del procedimento conciliativo avanti all'ART la disciplina prevede la sospensione dei termini di prescrizione dell'azione giudiziale ⁴⁶.

In fase conciliativa ⁴⁷, va segnalato che l'attività svolta dal conciliatore mi-

dell'istanza di conciliazione è necessario allegare la risposta al reclamo. Tale previsione risulta conforme a quanto previsto dalla stessa direttiva ADR, al considerando n. 50, e dall'art. 141 *bis* cod. cons.

⁴⁵ Tale termine, decorrente dalla presentazione della richiesta e non dalla risposta dell'operatore, è stato convenuto per esigenze di certezza e celerità, alla ricerca di un compromesso tra le diverse previsioni contemplate dalle normative settoriali di matrice eurounitaria concernenti i diritti dei passeggeri.

⁴⁶ Ciò risulta in linea con quanto previsto dall'art. 2, comma 24, lett. b) della legge 14 novembre 1995, n. 481, recante "Norme per la concorrenza e la regolazione dei servizi di pubblica utilità. Istituzione delle Autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità", che prevede che "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".

⁴⁷ L'istanza di conciliazione, ai fini dell'esperimento del tentativo obbligatorio di conciliazione,

ra al raggiungimento di un accordo fra le parti: non sono riconosciuti al conciliatore né poteri amministrativi istruttori, né la possibilità di imporre o di estendere la partecipazione alla procedura alle parti o a terzi.

La piattaforma *ConciliaWeb*, già attiva, è stata quindi scelta per ospitare anche il servizio di conciliazioni di ART⁴⁸. Essa è normalmente caratterizzata dalla possibilità di scambio *online* di comunicazioni asincrone⁴⁹. L'art. 9, comma 4 della disciplina attuativa prevede, infatti, la possibilità di convocazione delle parti in udienza, in modalità *web-conference*, in via eccezionale, soltanto in funzione della particolare complessità della controversia.

L'oralità del procedimento deve quindi intendersi in questo caso rinunciata a favore della celerità dello stesso, che, ai sensi dell'art. 37, comma 3, lett. h) del d.l. n. 201/2011, dovrà svolgersi entro 30 giorni⁵⁰ dalla presentazione dell'istanza.

In virtù di tale assetto, ci si potrebbe interrogare sulla reale efficacia di questo strumento di risoluzione delle controversie, dal momento che non è di base previsto un contestuale scambio tra la parti, che non dovranno quindi comparire avanti al conciliatore.

Inoltre, va menzionato che, al fine di incentivare la ricerca di una soluzione ottimale e di orientare le parti a raggiungere un accordo vantaggioso per entrambe, l'esperimento del tentativo di conciliazione, ai sensi dell'art. 3 comma 2 è condizione di procedibilità⁵¹ dell'azione giudiziale. È, dunque,

può essere presentata, in alternativa, dinanzi: al Servizio conciliazioni ART (tramite la piattaforma *ConciliaWeb*), alle Camere di conciliazione istituite presso le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, in virtù della Convenzione stipulata tra l'autorità e Unioncamere, agli organismi ADR, inclusi gli organismi di negoziazione paritetica, iscritti nell'elenco istituito dall'autorità ai sensi dell'articolo 141-*decies*, comma 1, del codice del consumo, accessibile dalla pagina Elenco degli organismi ADR nei settori di competenza dell'autorità.

⁴⁸ La piattaforma risulta essere già stata utilizzata da anni in modo proficuo per la risoluzione delle controversie nelle materie di competenza di AGCOM.

⁴⁹ Ai sensi dell'art. 5 della disciplina di attuazione l'utente, così come l'operatore economico, può prendere parte al procedimento di conciliazione, attraverso SPID, carta d'identità elettronica o previa registrazione alla piattaforma, in autonomia o facendosi rappresentare in virtù di apposito mandato conferito anche in relazione ai poteri di conciliare e transigere la controversia. E' altresì contemplata la possibilità per l'utente di conferire mandato a rappresentarlo a soggetti accreditati, quali associazioni dei consumatori, enti esponenziali o avvocati.

⁵⁰ Il termine deve considerarsi meramente ordinatorio.

⁵¹ Anche nel caso di AGCOM è stato espressamente previsto per legge il coordinamento del tentativo obbligatorio con l'azione giurisdizionale.

nel caso di specie, la stessa disciplina a prevedere il coordinamento con l'esercizio dell'azione giurisdizionale.

L'esperimento del tentativo obbligatorio deve, in ogni caso, essere inquadrato alla stregua di condizione di procedibilità e non di proponibilità dell'azione giudiziale⁵².

In caso di mancato esperimento del tentativo, verrà, pertanto, a determinarsi una causa di improcedibilità con conseguente provvedimento di sospensione del giudice adito del giudizio e rinvio in attesa dell'esito dell'esperimento del tentativo. Il procedimento giudiziale potrà proseguire laddove l'esito di tale tentativo sia negativo o il termine concesso per esperirlo sia inutilmente decorso⁵³.

La normativa prevede, infatti, un termine di 30 giorni dal deposito dell'istanza di conciliazione per ultimare il tentativo di conciliazione, trascorsi i quali la condizione di procedibilità deve ritenersi avverata. Tale previsione assicura, dunque, il raccordo della disciplina con le garanzie di cui all'art. 141 *quinquies*, cod. cons.⁵⁴.

⁵² I. Pagni, *Tutela individuale e tutela collettiva nella nuova disciplina dei diritti dei consumatori e degli utenti (prime riflessioni sull'art. 3, l. 30.7.1998, n. 281)*, in AA.VV., *La disciplina dei diritti dei consumatori e degli utenti (l. 30 luglio 1998 n. 281)*, Napoli, 2000, 156 ss.; F.P. Luiso, *Diritto processuale civile, V, La risoluzione non giurisdizionale delle controversie*, Milano, 2019, 82.

⁵³ Al riguardo, con riferimento al tentativo obbligatorio di conciliazione in materia di telecomunicazioni avanti ad AGCOM, le Sezioni Unite della Suprema Corte, rilevavano che "Già con riferimento al tentativo obbligatorio disciplinato dall'art. 412 bis c.p.c., nel processo del lavoro il meccanismo processuale secondo il quale il giudice, su eccezione di parte o d'ufficio, disponeva la sospensione del giudizio e la correlativa fissazione di un termine entro il quale intraprendere il tentativo obbligatorio di conciliazione veniva ritenuto espressione di un principio più generale, valevole per tutte le ipotesi di giurisdizione condizionata, idoneo a realizzare "una felice sintesi" fra l'esigenza di non vanificare la prescrizione dell'obbligo di preventiva conciliazione con quella di evitare disconomie processuali e di non incidere in misura troppo grave sul diritto di azione garantito dall'art. 24 Cost." (Cfr. Cassazione civile ss.uu. sentenza n. 8241 del 28 aprile 2020; nonché Cass. n. 15502/2022). Tale impostazione risulta, peraltro, secondo la giurisprudenza costituzionale, conforme ai limiti definiti dalla Corte Costituzionale in relazione alla possibilità di introdurre ipotesi di giurisdizione condizionata, ai sensi della sentenza della Corte costituzionale n. 276/2000.

⁵⁴ Esso prevede che: "Dalla data di ricevimento da parte dell'organismo ADR, la relativa domanda produce sulla prescrizione gli effetti della domanda giudiziale. Dalla stessa data, la domanda impedisce altresì la decadenza per una sola volta.

Se la procedura ADR fallisce, i relativi termini di prescrizione e decadenza iniziano a decorrere nuovamente dalla data della comunicazione alle parti della mancata definizione della controversia con modalità che abbiano valore di conoscenza legale."

Una volta presentata l'istanza di conciliazione, il tentativo di conciliazione prende avvio, salvo la sussistenza di cause di inammissibilità o improcedibilità di cui agli artt. 6 e 7 della disciplina attuativa, con notifica alle parti e designazione, entro 15 giorni, del conciliatore.

Si osservi che non è, inoltre, obbligatoria la partecipazione alla conciliazione dell'operatore economico⁵⁵, il quale può tranquillamente respingere la richiesta o non comunicare alcunché. In questo caso verrà redatto verbale negativo del procedimento di conciliazione.

Occorrerebbe, a tal proposito, verificare come l'esperimento del tentativo obbligatorio venga specificamente garantito nel caso di controversia transnazionale, riguardante cittadini stranieri o vettori aventi sede legale al di fuori del territorio italiano.

Se le parti, nell'ambito dello scambio di comunicazioni asincrone e a fronte del contributo del conciliatore, raggiungono un accordo a composizione della lite, il conciliatore, ai sensi dell'art. 8 della disciplina di attuazione, redige e sottoscrive un verbale, il quale dà atto dei punti controversi, nonché dei termini dell'accordo raggiunto. Il verbale di conciliazione redatto, ai sensi dell'articolo 2, comma 24, lettera b), della legge n. 481/1995, ha valore di titolo esecutivo.

Come osservato dalla dottrina in riferimento ad altre autorità, la qualità di titolo esecutivo del verbale di conciliazione, tuttavia, deriva dalla sottoscrizione del pubblico ufficiale, ma deve ritenersi avente natura negoziale in quanto implica l'adesione di entrambe le parti⁵⁶.

L'art. 9, comma 7 della disciplina attuativa stabilisce che, qualora entro trenta giorni dall'avvio della procedura, non sia raggiunto un accordo, il conciliatore redige una proposta di verbale di mancato accordo, la quale, se almeno una delle parti accetta la proposta, o non si pronuncia entro dieci giorni dalla notifica della stessa, viene sottoscritta dal conciliatore e comunicata alle Parti.

4. - La fase decisoria, eventuale, avanti all'autorità è aggiudicativa e consente all'ART di svolgere la funzione di "dirimere le controversie" prevista

⁵⁵ Cfr. art. 8 comma 3 della disciplina di attuazione. Tuttavia, ai sensi dell'art. 12 della disciplina medesima, tale condotta potrà essere tenuta in considerazione in sede di redazione della relazione annuale di cui all'articolo 141-*quater*, comma 2, del codice del consumo.

⁵⁶ L'adesione avviene tramite sottoscrizione digitale del verbale da parte delle parti o, in caso di impedimenti delle parti, dal solo conciliatore che ne attesta la conformità all'accordo raggiunto. Cfr. E.L. Camilli-M. Clarich, *Poteri quasi-giudiziali delle autorità indipendenti*, cit., 107 ss.

dall'articolo 37 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, decidendo nel merito la lite. L'avvio della fase in esame è su istanza ad iniziativa del solo utente in caso di mancato accordo sulla conciliazione o di risoluzione parziale ed è subordinata all'assenza di cause di irricevibilità ed inammissibilità dell'istanza.

La sottoposizione della controversia all'autorità ai fini della risoluzione deve, a pena di irricevibilità della domanda, avvenire entro il termine di tre mesi e necessariamente tramite la piattaforma dell'autorità, garantendo il rispetto di requisiti contemplati dalla disciplina⁵⁷. Il termine di decadenza in parola è stato previsto al fine di incentivare una celere definizione della lite, assicurando la continuità tra la fase conciliativa e la risoluzione non giurisdizionale.

È, inoltre, inammissibile l'istanza presentata in caso di contestuale pendenza di giudizio avanti all'autorità giudiziaria tra le parti avente ad oggetto la medesima domanda.

La decisione finale, che potrebbe in parte recepire eventuali soluzioni suggerite nella pregressa fase di conciliazione, può stabilire l'archiviazione⁵⁸ o la fondatezza dell'istanza e in quest'ultimo caso il diritto dell'utente alla corresponsione del rimborso o di un indennizzo in virtù di quanto previsto dai regolamenti eurounitari o dagli atti regolatori dell'autorità. Essa viene poi pubblicata sul sito istituzionale dell'autorità.

Il procedimento deve compiersi entro il termine di centoottanta giorni e prevede lo scambio di atti e documenti tramite la piattaforma, che il responsabile del procedimento ha il potere di consultare.

Eventualmente egli può decidere di agevolare lo scambio delle posizioni delle parti in contraddittorio, fissando apposita udienza di discussione in modalità a distanza, in cui viene prima di tutto esperito un tentativo di conciliazione delle parti. In difetto di partecipazione all'udienza, la controversia può essere decisa sulla base dei soli scritti presentati.

Analogamente a quanto accade per la definizione delle controversie da parte di altre autorità, diversamente dalla conciliazione, il procedimento pro-

⁵⁷ È comunque prevista la possibilità di una successiva integrazione della domanda, al fine di non vanificare il ricorso all'ART per la definizione della controversia.

⁵⁸ In particolare, l'archiviazione si registra in caso di inammissibilità per difetto dei requisiti dell'istanza e di mancata integrazione nel termine assegnato. Ciò non preclude in ogni caso la possibilità per l'utente di riproporre l'istanza, fermo restando il termine decadenziale di tre mesi dalla conclusione della fase di conciliazione.

gredisce indipendentemente dalla partecipazione delle parti, il responsabile dispone di autonomi poteri istruttori e può eventualmente convocare terzi non direttamente parte del procedimento, invitandoli, con finalità istruttoria, a partecipare, anche presenziando in udienza.

Al fine di garantire la corretta instaurazione del contraddittorio o perché la decisione sia adottata in presenza o anche nei confronti degli stessi, si osservi che è altresì prevista (dall'art. 16 della disciplina attuativa) la possibilità, a richiesta della parte interessata, di invitare altri soggetti intrattenenti rapporti contrattuali (come può accadere nel caso del gestore di una rete o di una stazione) che hanno concorso nella causazione del disservizio, qualificati come parti necessarie. Essi possono produrre atti e documenti in osservanza dei termini decadenziali generali previsti.

La natura amministrativa del procedimento in parola è innegabile. In particolare, occorre rilevare che il provvedimento finale è vincolante, ma ha natura di provvedimento amministrativo, suscettibile di ricorso giurisdizionale o amministrativo. Nel procedimento in oggetto, rispetto a quello puramente amministrativo, tuttavia, risultano rafforzate talune garanzie in quanto è previsto il diritto all'audizione, a fronte di una proroga della durata del procedimento per trenta giorni, e le funzioni istruttorie sono separate da quelle decisorie⁵⁹.

Vi è un responsabile del procedimento, da identificare nel responsabile dell'ufficio competente o in altro delegato, e alla presentazione dell'istanza segue una comunicazione di avvio del procedimento.

5. - In ordine ai profili di terzietà e indipendenza dell'ART e all'effettiva idoneità a svolgere un ruolo nella conciliazione e risoluzione delle controversie, è vero che, in comune con i giudici, le *authorities* avrebbero l'indipendenza che deriva dal sistema di nomina e dalla mancanza di controllo sull'operato dell'autorità⁶⁰.

Ai sensi dell'art. 141-*bis* cod. cons., si tenga presente che “È fatto obbligo agli organismi ADR di prevedere e garantire che le persone fisiche da essi incaricate della risoluzione delle controversie siano: a) in possesso delle conoscenze e delle competenze in materia di risoluzione alternativa o giudiziale delle contro-

⁵⁹ E.L. Camilli, M. Clarich, *Poteri quasi-giudiziali delle autorità indipendenti*, cit.

⁶⁰ G. Fonderico, *L'indipendenza ha un costo: il finanziamento delle Autorità indipendenti dinanzi alla Corte costituzionale* in *Giur. comm.*, 3/2019, 2, 502-509.

versie dei consumatori, inclusa una comprensione generale del diritto provvedendo, se del caso, alla loro formazione; b) nominate per un incarico di durata sufficiente a garantire l'indipendenza dell'attività da svolgere, non potendo essere sostituito o revocato nell'incarico senza una giusta causa; c) non soggette ad istruzioni dell'una o dell'altra delle parti o dei loro rappresentanti; d) retribuite indipendentemente dall'esito della procedura”.

L'art. 11 della disciplina attuativa adottata è dedicato ai requisiti richiesti per i conciliatori. Nella medesima disposizione si legge che essi sono individuati *“nell'ambito della struttura amministrativa dell'Autorità o mediante convenzione con organismi pubblici, iscritti nel Registro istituito presso il Ministero della Giustizia ai sensi dell'articolo 16 del decreto legislativo 4 marzo 2010, n. 28, recante “Attuazione dell'articolo 60 della legge 18 giugno 2009, n. 69, in materia di mediazione finalizzata alla conciliazione delle controversie civili e commerciali”, ovvero deputati alla risoluzione delle controversie innanzi ad altre autorità competenti, di cui all'articolo 141-octies, comma 1, del Codice del consumo, in possesso dei requisiti di cui al comma 3”* e che sono preliminarmente tenuti a sottoscrivere il Codice deontologico previsto, nonché a rendere un'apposita dichiarazione di imparzialità, indipendenza e neutralità.

Tuttavia, occorre considerare che l'autorità, conciliatore⁶¹ ed eventualmente decisore, nel caso di ART, è lo stesso soggetto competente ad irrogare sanzioni in materia diritti passeggeri per i settori del trasporto marittimo, via autobus e ferroviario (ma non aereo, essendo ENAC l'autorità di riferimento).

Come ricordato dalla stessa relazione illustrativa delle misure di attuazione, infatti, in relazione a tali settori, l'ART rappresenta l'Organismo nazionale responsabile dell'applicazione dei regolamenti e, pertanto, le sono attribuiti compiti in relazione alla vigilanza sulla loro corretta applicazione, ai monitoraggi e alle indagini conoscitive sui servizi di trasporto, all'istruzione e alla valutazione dei reclami presentati dai passeggeri, nonché all'accertamento delle violazioni registratesi e all'irrogazione delle conseguenti sanzioni nei confronti degli operatori economici.

⁶¹ Il conciliatore, in virtù di quanto previsto dall'art. 1 lett. l) della disciplina di attuazione, è una figura imparziale e neutrale, formata sulle tecniche di mediazione e sul settore dei trasporti (con particolare riguardo ai diritti degli utenti e alla qualità dei servizi), che aiuta le Parti a raggiungere un accordo amichevole per risolvere la problematica.

Il conciliatore, ove ne ravvisi i presupposti, ha la facoltà di formulare una proposta di soluzione della controversia, che le Parti possono accettare o rifiutare.

Quanto all'effettività delle tutele reciproche dei partecipanti al procedimento, occorrerebbe fare le opportune riflessioni anche alla luce della copiosa giurisprudenza in tema di salvaguardia dei diritti dei passeggeri, ove spesso le delibere assunte da ART in nome di una protezione *tout court* dei diritti dei passeggeri vengono successivamente "ribaltate" avanti al giudice amministrativo in quanto assunte sulla base di violazioni accertate con un approccio alquanto "sommario" e *tranchant*⁶².

Quanto alla successiva eventuale impugnazione del provvedimento decisorio emesso dall'ART all'esito della fase di risoluzione della controversia, verrebbe, infine, da domandarsi se il controllo successivo in via giurisdizionale sia un controllo di legittimità o al contrario, il giudice possa rivalutare interamente la vicenda nel merito.

In particolare, è legittimo domandarsi se il giudice amministrativo possa verificare che le statuizioni di ART, espressione della sua discrezionalità tecnica nel valutare la corretta ed effettiva tutela dei diritti dei passeggeri, sono logiche, ragionevoli e correttamente istruite e motivate o debba arrestarsi al limite inderogabile dell'impossibilità di sostituzione delle valutazioni effettuate in sede amministrativa con propri giudizi di merito.

Inoltre, laddove la fase decisoria si limiti al mero scambio di memorie e documenti tramite la piattaforma, è lecito nutrire dubbi sull'osservanza delle garanzie del giusto processo⁶³. La stessa sacralità del principio dell'oralità⁶⁴ del procedimento e i principi di cui agli artt. 24 e 111, co. 2, Cost.⁶⁵, parrebbero essere in questa sede sacrificati.

Secondo la visione del legislatore, in tale sede, la rigorosa applicazione del

⁶² Sul punto, a titolo esemplificativo, sia concesso rinviare a I. Malaguti, *I diritti dei passeggeri in caso di ritardo nel trasporto marittimo: l'assenza di una definizione di "partenza" ai sensi del Regolamento (UE) n. 1177/2010*, Nota a sentenza a Cons. Stato, Sez. VI, 24 novembre 2022, n. 10359, in *Riv. it. dir. tur.*, n. 39/2023.

⁶³ F.G. Scoca, *I principi del giusto processo*, in *Giustizia amministrativa*, a cura di F.G. Scoca, Torino, 2013, 158.

⁶⁴ E. Allorio, *Sull'avvenire della giustizia civile*, *Giurisprudenza italiana*, 1947, in ID., *Problemi di diritto*, vol. II, Milano, 1957, 513 ss.; G. Chiovenda, *Le riforme processuali e le correnti del pensiero moderno*, 1907, in ID., *Saggi di diritto processuale*, I, 379; S. Satta, *Guida pratica per il nuovo processo civile italiano*, Milano, 1941.

⁶⁵ Tali principi contemplano, infatti, la facoltà, per le parti, di esporre puntualmente, soprattutto in forma orale, le proprie ragioni, avendo altresì la possibilità di replicare e contestare quelle altrui.

principio del contraddittorio in modo rafforzato, anche rispetto a quanto previsto dalla legge 241/1990, sarebbe garanzia sufficiente a discostare le autorità amministrative indipendenti dalle tradizionali amministrazioni pubbliche⁶⁶.

Inoltre, quanto all'effettività della tutela giurisdizionale, si osservi che la stessa Corte di giustizia dell'Unione europea, pur sottolineata la fondamentale importanza degli strumenti di ADR per il consumatore, ha osservato come la previsione degli stessi debba essere controbilanciata da altrettanto valide e sufficienti tutele⁶⁷ per quest'ultimo, nonché dalla possibilità per le parti di accedere al contenzioso in tribunale nel caso di una mediazione conclusa senza successo⁶⁸.

In relazione all'Italia e, in particolare sulla compatibilità del tentativo obbligatorio di conciliazione dinanzi al Co.re.com in materia di comunicazioni elettroniche di cui all'art. 84 del decreto legislativo 1° agosto 2003, n. 259, la Corte di giustizia dell'UE ha considerato sussistenti i principi di equivalenza, di effettività, della tutela giurisdizionale effettiva, posto che *“i diritti fondamentali non si configurano come prerogative assolute, ma possono soggiacere a restrizioni, a condizione che queste rispondano effettivamente a obiettivi di interesse generale perseguiti dalla misura di cui trattasi e non costituiscano, rispetto allo scopo perseguito, un intervento sproporzionato e inaccettabile, tale da ledere la sostanza stessa dei diritti così garantiti”*⁶⁹.

Tuttavia, tra le diverse condizioni poste a salvaguardia dell'effettiva tutela dei diritti dell'utente, deve altresì figurare la circostanza che la forma elettronica non costituisca l'unica modalità di accesso alla procedura di conciliazione e tale alternativa non sembra essere contemplata nel caso di specie.

⁶⁶ E.L. Camilli-M. Clarich, cit.; M. Clarich, *Poteri quasi-giudiziali delle autorità indipendenti*, cit., 156 ss.

⁶⁷ Cfr. in tema The European Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ) in its Report on “European judicial systems” – Edition 2014, del 9 Ottobre 2014.

⁶⁸ Corte di giustizia dell'Unione europea, sentenza del 18 marzo 2010, Cause riunite C-317/08, C-318/08, C-319/08 e C-320/08, ECLI:EU:C:2010:146.

⁶⁹ Idem, Si veda, inoltre, *ex multis*, Corte di giustizia della Comunità europea, sentenza 15 giugno 2006, causa C 28/05, *Dokter e a.*, punto 75, ECLI:EU:C:2006:408. Ciò corrisponde ai rilievi formulati dall'Avvocato generale nelle proprie conclusioni, il quale considera il tentativo obbligatorio di risoluzione stragiudiziale della controversia strumento efficace e proporzionale per garantire legittimi obiettivi di interesse generale come una definizione più rapida ed economica delle controversie e, al contempo, un decongestionamento dei tribunali.

Sulle garanzie di riservatezza delle informazioni apprese in sede conciliativa e sull'effettiva separazione tra fase conciliativa e decisoria, occorrerebbe assicurare una rigorosa applicazione della disciplina attuativa, la quale prevede l'impossibilità di utilizzo di qualsiasi informazione raccolta in precedenza. Al contempo, emerge poi dalla relazione illustrativa dell'autorità che, tuttavia, il responsabile ha la possibilità di ricavare elementi utili ai fini della decisione dalla consultazione della documentazione prodotta in fase conciliativa.

Il legislatore, europeo ed italiano, avrebbe introdotto tali meccanismi di risoluzione delle controversie proprio con l'intento di evitare le rinunce alla tutela dei diritti da parte dei consumatori, che per i costi e la durata del procedimento giudiziario potevano desistere. Tuttavia, l'utente del trasporto appare ancora poco consapevole dell'esistenza dell'obbligatorio tentativo di conciliazione davanti all'ART⁷⁰.

I primi dati sulle novità introdotte sono ricavabili da un documento elaborato dall'autorità in relazione al trasporto aereo⁷¹. Emerge che il 97,6% sul totale delle istanze presentate all'Autorità di regolazione dei Trasporti è relativo al trasporto aereo. In particolare, al 31 dicembre 2023, l'autorità ha ricevuto 14.254 istanze, di cui l'80% ammissibili. Di esse *“la quasi totalità ha riguardato il “settore aereo”. L'esito della procedura, una volta avviata, ha visto le parti addivenire ad una composizione delle controversie in 2.966 casi (corrispondente al 25,9% del totale delle istanze non archiviate) [...] Come si può osservare, il settore aereo è quello che presenta, proporzionalmente, un esito positivo in un minor numero di casi: solo circa un quarto delle procedure di conciliazione si è conclusa con la composizione delle controversie”*.

⁷⁰ È importante sottolineare quanto affermato in proposito dalla Corte di giustizia dell'Unione europea, la quale ha ritenuto che: *“l'informazione concernente le regole in materia di compensazione pecuniaria che il vettore aereo operativo deve fornire, conformemente all'articolo 14, paragrafo 2, del regolamento n. 261/2004, implica che il passeggero sia altresì informato della procedura da seguire per far valere i propri diritti. A tale riguardo, spetta al vettore aereo operativo informare il passeggero riguardo ai documenti che egli deve allegare, se del caso, alla sua domanda di compensazione pecuniaria”* (Corte di Giustizia, sez. I, sentenza del 21 dicembre 2021, cause riunite C-146/20, C-188/20, C-196/20 e C-270/20).

⁷¹ Schema di Analisi di Impatto della Regolazione del 5 marzo 2024 *“Misure concernenti il contenuto minimo degli specifici diritti che gli utenti dei servizi di trasporto aereo possono esigere nei confronti dei gestori dei servizi e delle relative infrastrutture con riguardo al trattamento dei reclami”*, consultabile al seguente link: https://www.autorita-trasporti.it/wp-content/uploads/2024/03/Schema-AIR-delibera-n.-34_2024_signed.pdf.

Dalla analisi di cui sopra appare evidente che i nuovi strumenti di risoluzione delle controversie mostrano ancora ancora luci ed ombre. È palese che l'evoluzione dello Stato in senso tradizionale si manifesta anche in questo ambito del diritto dei trasporti, ambito in cui però non deve essere trascurato l'indeclinabile obiettivo di garantire l'effettività della tutela dei diritti soggettivi degli utenti dei servizi di trasporto.

Abstract

Il contributo si propone di analizzare la disciplina introdotta con l'art. 10 della legge n. 118/2022 la quale ha attribuito all'Autorità di Regolazione dei Trasporti il potere di risoluzione stragiudiziale delle controversie tra utenti e gestori delle infrastrutture di trasporto. A seguire, l'autorità è intervenuta adottando la delibera n. 21/2023 avente ad oggetto la "*Disciplina, in prima attuazione, delle modalità per la soluzione non giurisdizionale delle controversie tra gli operatori economici che gestiscono reti, infrastrutture e servizi di trasporto e gli utenti o i consumatori, ai sensi dell'articolo 10 della legge 5 agosto 2022, n. 118*". Le novità legislative in commento, inquadrabili secondo il modello delle ADR, sono destinate a produrre importanti effetti nel settore, a partire dalla circostanza che vede il tentativo di conciliazione avanti all'ART obbligatorio, nonché condizione di procedibilità dell'azione giurisdizionale.

La disamina considera altresì le osservazioni svolte dalla dottrina e dalla giurisprudenza in ordine alle necessarie tutele che i meccanismi di ADR come quello istituito devono osservare per essere conformi ai dettami costituzionali e ai principi processualciviltistici. Il quadro che emerge, tuttavia, non sempre appare rassicurante ai fini di garantire la tutela dei diritti dei passeggeri

The paper aims to analyze the discipline introduced by Art. 10 of law no. 118/2022 which grants to the Transport Regulatory Authority the powers for out-of-court disputes resolution between users and managers of transport infrastructures. Subsequently, the authority intervened by adopting resolution no. 21/2023 concerning the "Discipline, in initial implementation, of the methods for the non-judicial resolution of disputes between economic operators who manage transport networks, infrastructures and services and users or consumers, pursuant to article 10 of the law 5 August 2022, n. 118". The legislative novelties under examination, which may be included among the ADR mechanisms, are destined to produce important effects in the sector, beginning from the circumstance that starting of a conciliation before ART is mandatory and also a condition for the admissibility of judicial action.

The analysis also considers remarks addressed by scholars and case-law regarding the necessary protections that ADR mechanisms such as the one established shall ensure in order to comply with constitutional dictates and civil procedural principles. The picture that emerges, however, does not always appear comforting in respect of passengers' rights protection.