

Gruppo congressuale Negoziazione e altre ADR

LA MEDIAZIONE NEI SERVIZI PUBBLICI

1. Stato dell'arte

Il nostro ordinamento non contempla per i servizi pubblici una disciplina organica della mediazione e, più in generale, del ricorso agli strumenti di risoluzione della controversia pre-contenziosi; tale circostanza, del resto, riflette l'assenza di una normativa specifica e generale dei servizi pubblici (oltretutto la mancanza di una definizione univoca della stessa nozione di "servizio pubblico").

Al fine di verificare se e quando l'ordinamento riconosca la possibilità di ricorrere alla mediazione nell'ambito dei servizi pubblici, e di cercare di ricostruire un quadro normativo di riferimento, è necessario analizzare la disciplina specifica di ogni servizio con riferimento specifico ai profili applicativi rilevanti per ciascuno.

A titolo di esempio possono essere considerati i seguenti settori:

a) Telefonia e telecomunicazioni

Con la L. 249/1997 è stata istituita "l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e norme sui sistemi delle telecomunicazioni e radiotelevisivo", con il compito di disciplinare "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".

In relazione a tali controversie, individuate con provvedimenti dell'Autorità, "non può proporsi ricorso in sede giurisdizionale fino a che non sia stato esperito un tentativo obbligatorio di conciliazione da ultimare entro trenta giorni dalla proposizione dell'istanza all'Autorità. A tal fine, i termini per agire in sede giurisdizionale sono sospesi fino alla scadenza del termine per la conclusione del procedimento di conciliazione" (art. 1, comma XI, L. 249/1997).

In tema di telecomunicazioni dev'essere altresì ricordato l'art. 23 del Dlgs 259/2003, costituente il "Codice delle comunicazioni elettroniche", che prevede la possibilità per le imprese che forniscono reti o servizi di comunicazione elettronica di rivolgersi all'Autorità la quale "adotta quanto prima, e comunque, salvo casi eccezionali, entro un termine di quattro mesi, una decisione vincolante che risolve la controversia. L'Autorità dichiara la propria incompetenza a risolvere una controversia con decisione vincolante, qualora entrambe le parti vi abbiano espressamente derogato prevedendo altri mezzi per la soluzione della controversia".

a1) L'AGCOM ha adottato, con delibera n. 173/07/CONS, il "Regolamento in materia di procedure di risoluzione delle controversie tra operatori di comunicazioni elettroniche ed utenti", il quale individua innanzitutto - quali controversie soggette alla procedura di mediazione - quelle "in materia di comunicazioni elettroniche tra utenti finali ed operatori, inerenti al mancato rispetto delle disposizioni relative al servizio universale ed ai diritti degli utenti finali stabilite dalle norme legislative, dalle delibere dell'Autorità, dalle condizioni contrattuali e dalle carte dei servizi", restando invece escluse "le controversie attinenti esclusivamente al recupero di crediti relativi alle prestazioni effettuate, qualora l'inadempimento non sia dipeso da contestazioni relative alle prestazioni medesime" (art. 2).

Per tali controversie, il regolamento prevede che il ricorso in sede giurisdizionale è improcedibile fino a che non sia stato esperito il tentativo obbligatorio di conciliazione (la cui proposizione, dunque, sospende i termini per agire in sede giurisdizionale sino alla scadenza del termine per la procedura di conciliazione) presso, alternativamente:

- il Co.re.com. competente per territorio;
- le Camere di conciliazione istituite presso le Camere di Commercio, *“previa stipula di apposito protocollo di intesa tra Unioncamere e l’Autorità”*.

Inoltre, si prevede la possibilità, *“qualora il tentativo di conciliazione abbia avuto esito negativo, o per i punti ancora controversi nel caso di conciliazione parziale”*, di chiedere che sia l’Autorità stessa a definire la controversia (art. 14).

In ottemperanza a ciò è stato siglato il 6 maggio 2014 il Protocollo d’Intesa tra l’Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e Unioncamere che disciplina, per l’appunto, *“i principi e le metodologie applicabili alle procedure di conciliazione svolte dalle Camere di Commercio nelle materie di competenza dell’Autorità ai sensi dell’art. 13 del Regolamento approvato con delibera n. 173/07/CONS”*, prevedendo tra l’altro che il verbale di conciliazione abbia valore di titolo esecutivo.

b) Energia elettrica e gas.

Con l’art. 2 della L. 481/1995 è stata istituita l’Autorità per l’energia elettrica ed il gas, con il compito di definire *“i criteri, le condizioni, i termini e le modalità per l’esperimento di procedure di conciliazione o di arbitrato in contraddittorio presso le Autorità nei casi di controversie insorte tra utenti e soggetti esercenti il servizio, prevedendo altresì i casi in cui tali procedure di conciliazione o di arbitrato possano essere rimesse in prima istanza alle commissioni arbitrali e conciliative istituite presso le camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura.*

Fino alla scadenza del termine fissato per la presentazione delle istanze di conciliazione o di deferimento agli arbitri, sono sospesi i termini per il ricorso in sede giurisdizionale che, se proposto, è improcedibile.

Il verbale di conciliazione o la decisione arbitrale costituiscono titolo esecutivo”.

b1) In questo settore si segnala il *“Servizio Conciliazione clienti energia”* introdotto dall’Autorità nell’aprile 2013 per mettere a disposizione dei clienti finali una procedura semplice e veloce di risoluzione di eventuali controversie con gli operatori, che prevede l’intervento di un conciliatore appositamente formato che aiuta le parti a trovare un accordo senza ricorrere a vie giudiziarie. Il Servizio conciliazione è disponibile anche per i *prosumer* (produttori e consumatori di energia elettrica) per le eventuali controversie con gli operatori e il GSE. Il Servizio Conciliazione, gestito da Acquirente Unico (Società per azioni del gruppo [Gestore dei Servizi Energetici GSE S.p.A.](http://www.gestoredeienergieservizi.it), cui è affidato per legge il ruolo di garante della fornitura di energia elettrica alle famiglie e alle piccole imprese) per conto dell’Autorità, è volontario, gratuito e si svolge interamente on line (www.conciliaonline.net/concilia) ed è attivabile solo dopo aver presentato reclamo scritto al proprio operatore.

c) Servizi di navigazione aerea

Il D.L. 237/2004 (conv. in L. 265/2004) ha individuato nell’ENAC l’Autorità indipendente di vigilanza sui fornitori di servizi di navigazione aerea.

Nell’esercizio delle proprie competenze, l’ENAC ha emanato la cd *“carta dei diritti del passeggero”*, che fornisce indicazioni relativamente a reclami in materia di ritardi sui voli,

mancato imbarco, *overbooking*, etc., stabilendo che i reclami vadano fatti in primo luogo alla Compagnia aerea e che, se fatti all'ENAC, tali reclami *“contribuiscono ad attivare le verifiche dell'Enac per l'accertamento di possibili violazioni del Regolamento (CE) 261/2004 oltre che a monitorare la qualità dei servizi offerti all'utenza”*.

c1) Al momento l'ENAC non sembra gestire direttamente la conciliazione delle controversie, ma si limita a fornire indicazioni in merito alle modalità di presentazione dei reclami, riservandosi di ricevere le segnalazioni concernenti il mancato rispetto della Carta stessa. L'Ente svolge, quindi, un ruolo d'interfaccia fra l'utente e la compagnia aerea (che può anch'esso interpretarsi come un ruolo conciliativo in senso lato). Il reclamo del passeggero, infatti, attiva le verifiche dell'Ente per l'accertamento di possibili violazioni ai fini sanzionatori dei soggetti inadempienti e contribuisce al monitoraggio della qualità dei servizi offerti all'utenza. In caso di accertata violazione, l'ENAC comunica al passeggero, ai fini della trasparenza, l'avvio del procedimento sanzionatorio.

d) Poste Italiane.

Poste Italiane S.p.a. e le associazioni dei consumatori ed utenti hanno dato vita all'accordo per il ricorso al tentativo di conciliazione in relazione a talune specie di disservizi, prevedendo che quando non sono rispettati gli standard di qualità definiti dalla *“Carta della qualità dei servizi postali”* l'utente deve preliminarmente inoltrare un reclamo alla società e, qualora la risposta non giunga nei termini stabiliti o sia reputata insoddisfacente, possa avvalersi della procedura conciliativa presso una commissione formata da un rappresentante della società e da uno delle associazioni dei consumatori.

d1) Nel giugno del 2013 Poste Italiane S.p.A. e le Associazioni dei consumatori hanno emanato apposito Regolamento per definire la procedura di conciliazione, stabilendo che presso gli Uffici Comunicazione Territoriale di Poste Italiane vengano istituite 9 Commissioni di Conciliazione, che presiederanno a tutta l'attività di conciliazione.

La Commissione di Conciliazione è formata da un rappresentante di Poste Italiane e da un rappresentante di una fra le associazioni firmatarie del medesimo Regolamento, designato dal cliente, ovvero, in assenza di sua indicazione, designato secondo un criterio turnario tra i rappresentanti delle Associazioni firmatarie inseriti in apposito elenco regionale.

Le Commissioni sono dislocate a Torino (competente per Valle d'Aosta, Piemonte e Liguria), Milano (per la Lombardia), Mestre (per Trentino Alto Adige, Friuli Venezia Giulia e Veneto), Bologna (per Emilia Romagna e Marche), Firenze (per Toscana e Umbria), Roma (per Lazio, Abruzzo e Sardegna), Napoli (per Campania e Calabria), Bari (per Puglia, Molise e Basilicata), Palermo (per la Sicilia).

Il cliente può avere accesso senza alcun onere alla procedura di conciliazione ogni volta che, presentato un reclamo, abbia ricevuto da parte di Poste Italiane una risposta ritenuta insoddisfacente, ovvero non abbia ricevuto alcuna risposta e la domanda può essere presentata tramite le associazioni aderenti ovvero direttamente presso ogni Ufficio Postale.

Da ultimo, viene istituito una sorta di *“appello”* all'AGCOM, prevedendo che *“nel caso in cui il cliente non abbia accettato la proposta di conciliazione formulata dalla Commissione oppure a seguito della redazione di un verbale di mancato accordo, è facoltà del cliente presentare un ricorso all'AGCOM entro novanta giorni”*.

e) Servizi autostradali

Autostrade per l'Italia ed alcune associazioni dei consumatori hanno siglato un accordo relativo alla conciliazione per gli utenti del servizio autostradale: una procedura gratuita che può essere attivata dopo aver presentato un reclamo o una richiesta di risarcimento danni ad Autostrade per l'Italia ed il cui esito non sia stato ritenuto soddisfacente.

Lo svolgimento del procedimento e le controversie che possono essere oggetto del tentativo, con esclusione delle richieste di risarcimento per lesioni o danni alla persona, sono definite da apposito regolamento (Ad esempio, le controversie in materia di danno da urto della sbarra della pista del Telepass; sinistro causato da buca o da dissesto del manto stradale; mancato inserimento di promozioni; etc.).

e1) Nel settore dei servizi autostradali è stato siglato un accordo tra la Società Autostrade per l'Italia e le principali Associazioni dei consumatori al fine di disciplinare *“la procedura di conciliazione instaurata innanzi alla Commissione di Conciliazione Paritetica finalizzata alla risoluzione stragiudiziale delle controversie che dovessero insorgere tra la Soc. Autostrade per l'Italia S.p.A., Telepass S.p.A, Raccordo Autostradale Valle d'Aosta, Tangenziale di Napoli e gli utenti del servizio autostradale, aventi ad oggetto danni patrimoniali, con esclusione di lesioni o danni fisici”*.

A tal fine, la Società Autostrade ha istituito presso la sede centrale di Roma un Ufficio di Conciliazione, con competenze in ordine alle attività disciplinate nel Regolamento, dove si riunisce la Commissione di Conciliazione.

Quest'ultima è composta da due Conciliatori, uno dei quali è indicato dall'Associazione dei Consumatori che ha avviato la procedura, in rappresentanza del cliente, e l'altro nominato tramite l'ufficio dell'azienda, in rappresentanza della medesima. Per essere iscritti, nell'elenco dei Conciliatori tenuto dalle associazioni dei consumatori e dall'azienda è necessario aver seguito il corso di formazione espressamente realizzato annualmente da Autostrade per l'Italia.

La richiesta di conciliazione è gratuita, il cliente può avere accesso alla procedura solo qualora abbia già presentato un reclamo o una richiesta di risarcimento danni alla società autostradale competente il cui esito non sia ritenuto soddisfacente

f) il caso della Regione Lazio.

Particolare attenzione merita la Regione Lazio che, con legge regionale n. 1 del 7 marzo 2016, ha dettato le *“Disposizioni per favorire la conciliazione nelle controversie sanitarie e in materia di servizi pubblici”*.

Con tale legge, la Regione Lazio ha istituito, presso l'Istituto regionale di Studi giuridici C. A. Jemolo (ente regionale istituito con L.R. 40/1987 *“per favorire il soddisfacimento della domanda di giustizia della società civile laziale, per concorrere alla preparazione e all'aggiornamento dei cittadini interessati alle carriere giudiziarie e forensi”*), la Camera di conciliazione *“con il compito di comporre in via stragiudiziale le controversie insorte tra i soggetti erogatori di servizi pubblici regionali ed i cittadini utenti, relative al mancato rispetto degli standard di qualità previsti nelle carte dei servizi, nonché le controversie tra i cittadini e gli enti del servizio sanitario regionale relative all'erogazione di prestazioni sanitarie, anche riguardanti la responsabilità medico-professionale, escluse quelle di particolare complessità ai sensi del regolamento di cui all'articolo 3, comma 3, e comunque di valore superiore a cinquantamila euro”*.

Tale legge prevede dunque nuove forme di tutela ai cittadini nei loro rapporti con gli enti pubblici e le società regionali e in particolare con il Servizio sanitario regionale, al dichiarato fine di *“prevenire situazioni di contenzioso che possano coinvolgere i soggetti erogatori di servizi pubblici e gli utenti, con lo scopo di consentire al cittadino un più rapido soddisfacimento delle proprie richieste e all’amministrazione regionale una riduzione dei pesi finanziari ed amministrativi delle liti”*.

La Camera è composta da un consiglio direttivo di tre membri, nominati dal Presidente della Regione, sentito l’Osservatorio sui conflitti e sulla conciliazione a Roma e nel Lazio ed il Comitato regionale degli utenti e dei consumatori, per la durata di tre anni e rinnovabili una sola volta, scelti tra magistrati a riposo, avvocati con almeno dieci anni di esercizio, professori e ricercatori universitari o di enti di ricerca in materie giuridiche, notai, medici iscritti agli albi professionali e con almeno dieci anni di esperienza, dottori commercialisti con almeno dieci anni di esercizio, nonché esperti in materia di conciliazione.

L’attivazione del procedimento davanti alla Camera regionale di conciliazione è volontario ed è definito, in caso di accordo tra le parti, con un atto negoziale di diritto privato ai sensi dell’articolo 1965 del codice civile.

In caso di mancata accettazione della proposta transattiva formulata dalla Camera regionale di conciliazione o di mancata formulazione di una proposta transattiva è fatto salvo il diritto di ricorrere o dare corso alle tutele giudiziarie riconosciute dalla legge.

L’attivazione del procedimento davanti alla Camera regionale di conciliazione determina l’obbligo, per le aziende sanitarie locali ed i soggetti erogatori di servizi pubblici, di nominare un referente e di rimettere un documentato rapporto informativo sulla questione alla Camera medesima, entro dieci giorni dalla data di comunicazione di avvio del procedimento. In caso di accordo, le parti si obbligano ad adempiere agli impegni assunti entro il termine di trenta giorni dalla data di sottoscrizione del verbale di conciliazione.

2. Prospettive di sviluppo

Alla luce del quadro sin qui delineato, appare evidente che, pur in assenza di una normativa generale in materia di mediazione nei servizi pubblici, tale istituto si sia comunque diffuso in maniera capillare in ragione dell’effetto di assicurare all’utente una strada più agevole, rapida ed economica per definire le controversie con l’ente o la società che eroga il servizio.

Rimane tuttavia l’esigenza di avere una qualche forma di collegamento e dunque un terreno comune dove possano radicarsi le diverse forme di mediazioni relativamente a servizi tra loro comunque differenti.

Sotto tale profilo, la legislazione regionale del Lazio rappresenta un esempio da considerare con attenzione, essendosi prevista un’unica Commissione di conciliazione, composta da tecnici e da professionisti giuridici, competente a valutare le istanze di mediazione relativamente a tutti i servizi pubblici afferenti la regione Lazio.

3. Proposte

Sulla base di quanto finora osservato è auspicabile che:

1) le ADR in materia di servizi pubblici vengano tra loro armonizzate e coordinate con gli altri strumenti di risoluzione alternativa delle controversie contemplate dall’ordinamento

2) vengano aumentate le garanzie procedurali concesse alle parti, anche prevedendo espressamente la facoltà delle parti di farsi assistere da un Avvocato;

3) venga assicurata una adeguata qualificazione dei componenti delle Commissioni di conciliazione, anche prevedendo una loro preparazione e comprovata esperienza nel settore legale.