

Pubblicato il 22/01/2024

N. 01227/2024 REG.PROV.COLL.

N. 01251/2022 REG.RIC.



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Quarta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 1251 del 2022, proposto da Desiree Diddi, Luca D'Agostino, Alessandro Feliciani, rappresentati e difesi dagli avvocati Alberto Caretti, Riccardo Tagliaferri, Giulia Baggiani, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Riccardo Tagliaferri in Roma, via Bisagno 14;

contro

Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni - Roma, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa *ex lege* dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliata in Roma, alla Via dei Portoghesi, 12;

per l'annullamento

- della Delibera n. 390/21/CONS dell'Autorità per le Garanzie nelle comunicazioni, adottata nella riunione del 1° dicembre 2021, e pubblicata sul sito il 23 dicembre 2021 recante "*Modifica del Regolamento sulle procedure di risoluzione delle controversie tra utenti e operatori di comunicazioni elettroniche*", in particolare, nella parte in cui non ha accolto le proposte avanzate dai ricorrenti, e di ogni altro atto presupposto e/o successivo, comunque connesso, se lesivo, anche dal contenuto ignoto ai ricorrenti.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio dell'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni - Roma;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 17 gennaio 2024 il dott. Giuseppe Grauso;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Le parti ricorrenti hanno impugnato la delibera dell'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni n. 390/21/CONS del 1° dicembre 2021, pubblicata sul sito *web* AGCom il 23 dicembre 2021, avente ad oggetto «*Modifica del regolamento sulle procedure di risoluzione delle controversie tra utenti e operatori di comunicazioni elettroniche*» nella parte in cui non ha accolto le proposte da loro avanzate, chiedendone l'annullamento per i seguenti motivi:

1) - VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE REGOLAMENTO CE 2006/2004; - VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DIRETTIVA 2013/11/UE; - VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DIRETTIVA 2009/22/CE; - VIOLAZIONE DEI PRINCIPI DI PARITA' DI TRATTAMENTO TRA OPERATORI; - VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DEI PRINCIPI OPERANTI IN MATERIA DI PARTECIPAZIONE PROCEDIMENTALE; - VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE ART. 41 LEGGE PROFESSIONALE FORENSE; - VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELIBERA AGCOM 670/2020; - ECCESSO DI POTERE PER DIFETTO DI MOTIVAZIONE E DI ISTRUTTORIA, CARENZA DI PRESUPPOSTI; - IRRAGIONEVOLEZZA E ILLOGICITA' MANIFESTA.

2) - VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE REGOLAMENTO CE 2006/2004 (SOTTO ALTRO PROFILO); - VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DIRETTIVA 2013/11/UE (SOTTO ALTRO PROFILO); - VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DIRETTIVA 2009/22/CE (SOTTO ALTRO PROFILO); - VIOLAZIONE DEI PRINCIPI DI PARITA' DI TRATTAMENTO TRA OPERATORI (SOTTO ALTRO PROFILO);

- VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DEI PRINCIPI OPERANTI IN MATERIA DI PARTECIPAZIONE PROCEDIMENTALE (SOTTO ALTRO PROFILO); - VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE ART. 41 LEGGE PROFESSIONALE FORENSE (SOTTO ALTRO PROFILO); - ECCESSO DI POTERE PER DIFETTO DI MOTIVAZIONE E DI ISTRUTTORIA, CARENZA DI PRESUPPOSTI (SOTTO ALTRO PROFILO); - IRRAGIONEVOLEZZA E ILLOGICITA' MANIFESTA (SOTTO ALTRO PROFILO).

3) - VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE REGOLAMENTO CE 2006/2004 (SOTTO ALTRO PROFILO); - VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DIRETTIVA 2013/11/UE (SOTTO ALTRO PROFILO); - VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DIRETTIVA 2009/22/CE (SOTTO ALTRO PROFILO); - VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE ART. 41 LEGGE PROFESSIONALE FORENSE (SOTTO ALTRO PROFILO);

- VIOLAZIONE DEI PRINCIPI DI PARITA' DI TRATTAMENTO TRA OPERATORI ECONOMICI; (SOTTO ALTRO PROFILO); - VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELIBERA AGCOM 670/2020 (SOTTO ALTRO PROFILO); - ECCESSO DI POTERE PER DIFETTO DI MOTIVAZIONE E DI ISTRUTTORIA, CARENZA DI PRESUPPOSTI (SOTTO ALTRO PROFILO); - IRRAGIONEVOLEZZA E ILLOGICITA' MANIFESTA (SOTTO ALTRO PROFILO).

4) - VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE REGOLAMENTO CE 2006/2004; - VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DIRETTIVA 2013/11/UE; - VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DIRETTIVA 2009/22/CE; - VIOLAZIONE DEI PRINCIPI DI PARITA' DI TRATTAMENTO TRA OPERATORI ECONOMICI; - ECCESSO DI POTERE PER DIFETTO DI MOTIVAZIONE E DI ISTRUTTORIA, CARENZA DI PRESUPPOSTI; - IRRAGIONEVOLEZZA E ILLOGICITA' MANIFESTA.

2. Si è costituita in giudizio l'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni con memoria del 22 ottobre 2022, eccependo l'inammissibilità del ricorso e chiedendone l'integrale reiezione.

3. All'udienza pubblica del 20 febbraio 2022, il Tribunale, atteso il numero indeterminato di destinatari del provvedimento impugnato, ha autorizzato la notifica del ricorso per pubblici proclami.

4. All'udienza pubblica del 17 gennaio 2023 la causa è stata trattenuta in decisione.

5. Affermano le parti ricorrenti di occuparsi professionalmente di diritto delle telecomunicazioni, concentrando la propria attività intellettuale nella risoluzione stragiudiziale delle controversie sorte con operatori di telecomunicazioni e di aver accumulato negli anni esperienza professionale in tale settore, quando ancora era *“possibile presentare istanza di conciliazione mediante il deposito, presso l'AGCOM (autorità per le Garanzia nelle comunicazioni) e presso i Comitati Regionali per le Comunicazioni, c.d. CORECOM, istituiti presso i Consigli Regionali, dei relativi formulari UG, GU5, GU14, a semplice consegna fisica o a mezzo posta elettronica, previa semplice delega del cliente, senza necessità di iscriversi ad alcuna associazione, registro o albo professionale”*.

Premettono le parti ricorrenti che la versione originale dell'art. 4 del Regolamento allegato alla delibera 353/19/CONS cit. era così formulata: *“2. L'utente che intende presentare un'istanza al CORECOM accede alla piattaforma tramite le proprie credenziali SPID o mediante la creazione di un account. In alternativa, l'utente può presentare istanza e partecipare alla procedura tramite un soggetto accreditato, al quale conferisce apposito mandato secondo il modello presente sulla piattaforma, da allegare alla istanza a pena di inammissibilità. (...)”*.

Con tale regolamento veniva introdotta la figura dei c.d. soggetti accreditati, ovvero i soggetti autorizzati a presentare le istanze in nome e per conto degli utenti assistiti, la cui funzionalità veniva tuttavia subordinata all'aggiornamento del Regolamento applicativo.

Con successiva Delibera n. 670/20/CONS del 15 dicembre 2020 (doc. 2), l'AGCOM ha modificato il Regolamento applicativo sulle procedure di risoluzione delle controversie tra utenti e operatori di comunicazioni elettroniche tramite la piattaforma ConciliaWeb (già approvata con delibera n. 339/18/CONS), dando concreta attuazione ai disposti di cui alla precedente Delibera n. 353/19 cit., e specificando, in particolare la figura del mandatario, individuato da parte dell'avvocato e da quest'ultimo preventivamente identificato come tale nel proprio profilo di struttura accreditata sulla piattaforma Conciliaweb.

Contestano le parti ricorrenti che, pur non venendo nella delibera n. 670/2020 individuate le categorie professionali che possano svolgere in via esclusiva l'attività di mandatario, il portale Conciliaweb avrebbe comunque imposto – in assenza di qualsivoglia copertura normativa – per il c.d. patrocinio sostitutivo l'ulteriore requisito di essere iscritti al Registro dei Praticanti Abilitati al Patrocinio sostitutivo *“dovendo l'avvocato necessariamente “spuntare un flag” che attesti l'iscrizione del mandatario nel registro dei praticanti abilitati al patrocinio sostitutivo”*.

Successivamente, con delibera n. 208/2021, pubblicata il 24 giugno 2021, e poi integrata con delibera n. 266/2021, pubblicata il 5 agosto 2021, l'AGCOM valutando di allargare anche ad altri soggetti intermedi – oltre ai soggetti accreditati già individuati (Associazioni di consumatori riconosciute a livello nazionale e Avvocati) – la possibilità di rappresentare i propri assistiti tramite la piattaforma, nell'ottica di garantire la migliore tutela dei diritti di utenti e consumatori, ha avviato il *“procedimento di consultazione pubblica inerente la modifica del Regolamento sulle procedure di risoluzione delle controversie tra utenti e operatori di comunicazioni elettroniche”*, in seno al quale le parti ricorrenti presentavano le proprie osservazioni, rispondendo ai quesiti posti dall'Autorità resistente.

Tale procedimento si concludeva con la delibera – in questa sede impugnata – n. 390/2021 recante *“Modifica del Regolamento sulle procedure di risoluzione delle controversie tra utenti e operatori di comunicazioni elettroniche”* che ha respinto tutte le richieste di modifica proposte dai ricorrenti, riconoscendo tuttavia anche ai dottori commercialisti ed esperti contabili la possibilità di agire sulla piattaforma quali soggetti accreditati nonché agli enti esponenziali costituiti per atto pubblico o per scrittura privata autenticata, in possesso di uno statuto, rappresentativi di particolari categorie di utenti, registrati sulla piattaforma ConciliaWeb.

Contestano i ricorrenti l'illegittimità del regolamento impugnato nella parte in cui *“non ha dato riscontro alle considerazioni formulate dai ricorrenti in ordine ai quesiti n. 1.1 e n. 2.1 di cui all'Allegato B della delibera n. 208/2021, e, nello specifico, alla richiesta dei medesimi di modificare il Regolamento de quo sia nella parte in cui individua i soggetti accreditati nelle sole Associazioni di consumatori e negli Avvocati iscritti all'Albo professionale, sia nella parte in cui individua i soggetti mandatarî dell'avvocato soltanto nei praticanti abilitati al patrocinio sostitutivo, consentendo di poter inserire quali soggetti mandatarî anche altri soggetti che collaborino con l'avvocato stesso, a prescindere da un'eventuale iscrizione ad albi professionali”*.

Sostengono le parti ricorrenti l'illegittimità della scelta dell'AGCOM che si porrebbe in contrasto con *“l'art. 24 Cost. nonché con la normativa europea in tema di ADR che dispone che ciascun soggetto possa accedere alle ADR senza essere obbligati a sostenere il costo dell'assistenza legale. E ancora, la Direttiva europea 2013/11/EU sulla risoluzione alternativa delle controversie dei consumatori e la pronuncia della Corte di Giustizia UE del 14 giugno 2017 n. 75/16 impongono di prevedere soluzioni ADR che non comportino ingenti costi per il consumatore”*.

Le parti ricorrenti prospettano, quindi, l'illegittimità della scelta dell'Autorità in quanto *“effettuata soltanto con riferimento alle controversie contro i gestori telefonici sul Conciliaweb”* laddove *“per le controversie in materia Energia contro i gestori di Energia, è prevista la possibilità di depositare ricorsi tramite un'altra piattaforma telematica, del tutto simile a Conciliaweb, messa a disposizione dall'Autorità Garante per l'energia ARERA, nell'ambito della quale qualsivoglia soggetto, tramite il proprio SPID personale, può accedere al servizio e, allegando una semplice delega a conciliare firmata dal cliente, depositare ricorsi nell'interesse di quest'ultimo e discutere le relative udienze”*.

Affermano, inoltre, che *“non vi sia alcun riferimento normativo che stabilisca che i mandatarî debbano essere individuati esclusivamente fra i soli praticanti abilitati al patrocinio sostitutivo”* e che *“contrariamente a quanto ex adverso sostenuto, non vi è alcuna previsione regolamentare che legittimi detta delimitazione soggettiva, delimitazione la quale viene, dunque, di fatto applicata nella sola piattaforma, in assenza di qualsivoglia copertura normativa”*.

Sarebbe pertanto errata la scelta dell'Amministrazione di non seguire le proposte di parte ricorrente di *“inserire tra gli ulteriori soggetti da “accreditare” non solo le associazioni di consumatori*

riconosciute a livello regionale, ma anche altre società o associazioni o singoli - a prescindere dunque dalla qualificazione giuridica (persona fisica, persona giuridica, ente riconosciuto, ecc.) - che possano comprovare la propria esperienza nel settore e la loro periodica attività di assistenza e tutela a consumatori e aziende nell'ambito delle comunicazioni elettroniche".

L'Autorità avrebbe pertanto fornito *"solo formalmente risposta, aderendo a considerazioni, invero erranee, svolte dagli altri partecipanti i quali avevano, ovviamente, tutto l'interesse a non vedere ampliata la categoria dei soggetti accreditati e/o mandatari"*.

6. Preliminarmente va respinta l'eccezione di inammissibilità del ricorso con cui l'Autorità resistente sostiene la tardività dello stesso in ragione della precedente introduzione con delibera n. 353/19/CONS della figura dei c.d. Soggetti accreditati all'art. 4, Allegato A, il quale prevede che *"Le procedure di risoluzione delle controversie dinanzi ai CORECOM e, ove previsto, dinanzi all'Autorità sono gestite tramite la piattaforma ConciliaWeb. L'utente che intende presentare un'istanza al CORECOM accede alla piattaforma tramite le proprie credenziali SPID o mediante la creazione di un account. In alternativa, l'utente può presentare istanza e partecipare alla procedura tramite un soggetto accreditato, al quale conferisce apposito mandato secondo il modello presente sulla piattaforma, da allegare alla istanza a pena di inammissibilità. Le Associazioni di consumatori agiscono come soggetto accreditato solo per le controversie per le quali non sia possibile il ricorso alle procedure di negoziazione paritetica, di cui all'art. 3, comma 2, lett. b)"*.

Le parti ricorrenti si sono infatti limitate ad impugnare la delibera 390/21/CONS nella parte in cui non ha esteso anche ad altri soggetti intermedi – oltre ai soggetti accreditati già individuati – la possibilità di rappresentare i propri assistiti tramite la piattaforma, disattendendo le relative proposte delle parti ricorrenti di consentire la partecipazione ai predetti procedimenti, quali soggetti accreditati o come mandatari, anche a quei soggetti che – come i ricorrenti – possano comprovare la propria esperienza nel settore e la loro periodica attività di assistenza e tutela a consumatori e aziende nell'ambito delle comunicazioni elettroniche.

L'oggetto della presente controversia riguarda pertanto la mera legittimità della scelta dell'Autorità di non procedere alla modifica del precedente Regolamento, introducendo le modifiche prospettate dalla parte ricorrente.

7. Il ricorso non è meritevole di favorevole considerazione, atteso che la scelta dell'AGCOM di non procedere alla modifica della platea dei soggetti accreditati e mandatari nelle procedure stragiudiziali relative alle controversie sorte con operatori di telecomunicazioni, viene a configurarsi come una scelta fortemente discrezionale, priva dei vizi prospettati dalla parte ricorrente, ampiamente motivata dall'Autorità che ha ritenuto – replicando puntualmente ai quesiti delle parti ricorrenti – allo stato non *"opportuno prevedere altre categorie di soggetti accreditati, attesa la delicatezza della funzione di intermediazione svolta, in assenza di quelle garanzie offerte dall'appartenenza a un ordine professionale, indipendentemente dalla eventuale formazione o esperienza maturata in materia"* (p. 12 del. 390/21/CONS) e di condividere *"le preoccupazioni in ordine ai rischi insiti nella eventuale possibilità per gli Avvocati di affidare la gestione di una controversia a un soggetto terzo, al di fuori di un rapporto inquadrabile nell'ambito della disposizione dell'art. 41 della c.d. legge professionale, per cui non si ritiene di dover apportare alcuna modifica all'impianto regolamentare relativamente a tali aspetti"*.

L'Autorità appare pertanto, differentemente da quanto sostenuto dalle parti ricorrenti, aver valutato in modo puntuale le osservazioni dei soggetti intervenuti – tutte raccolte e sintetizzate nel documento allegato alla gravata delibera – e, tenuto conto delle posizioni emerse, assumendo le

proprie determinazioni, adottando le modifiche al Regolamento di procedura ritenute più opportune al fine di assicurare la più ampia inclusione e accessibilità alle procedure.

Ulteriormente, appare infondato il profilo di doglianza con il quale le parti ricorrenti hanno sostenuto la violazione da parte dell'Amministrazione dell'art. 24 Cost. *“nonché con la normativa europea in tema di ADR che dispone che ciascun soggetto possa accedere alle ADR senza essere obbligati a sostenere il costo dell'assistenza legale e della Direttiva europea 2013/11/EU sulla risoluzione alternativa delle controversie dei consumatori”*.

La scelta dell'Autorità di consentire l'esercizio delle funzioni intermediazione stragiudiziale esclusivamente a soggetti particolarmente qualificati, appare, infatti, porsi in un'ottica di massima tutela della platea dei soggetti regolati, senza essere di per sé determinante ai fini della quantificazione del costo del servizio di assistenza, non essendo dimostrato che l'apertura ad altri soggetti che abbiano avuto una precedente esperienza nel settore possa determinare un significativo abbattimento dei relativi costi.

Parimenti non può essere condiviso l'argomento sostenuto dalle parti ricorrenti circa l'illegittimità del Regolamento gravato in ragione della mancanza di una previsione regolamentare antecedente allo stesso che richieda una particolare qualificazione in capo ai soggetti delegabili da chi è già accreditato all'attività di intermediazione.

La nuova normativa invero si è limitata a consentire ai soggetti accreditati di delegare a loro volta la gestione della controversia ai soli praticanti abilitati con patrocinio sostitutivo, laddove in precedenza, in assenza di specifica previsione normativa, veniva consentita la delega all'attività di intermediazione ai soli soggetti accreditati già in possesso della qualifica per l'attività di intermediazione.

La modifica del Regolamento, pertanto, si è limitata in tal caso ad ampliare la platea dei soggetti abilitati ad essere delegati dai soggetti accreditati laddove in precedenza tale funzione – in assenza di ulteriori previsioni – poteva essere svolta esclusivamente dai soggetti idonei ad essere accreditati, non configurandosi, pertanto, con riferimento a tale modifica, alcuna lesione per le parti ricorrenti.

Di nessun pregio è, inoltre, il profilo di doglianza con il quale le parti lamentano l'illegittimità della scelta dell'Autorità in quanto *“effettuata soltanto con riferimento alle controversie contro i gestori telefonici sul Conciliaweb”* laddove *“per le controversie in materia Energia contro i gestori di Energia, è prevista la possibilità di depositare ricorsi tramite un'altra piattaforma telematica, del tutto simile a Conciliaweb, messa a disposizione dall'Autorità Garante per l'energia ARERA, nell'ambito della quale qualsivoglia soggetto, tramite il proprio SPID personale, può accedere al servizio e, allegando una semplice delega a conciliare firmata dal cliente, depositare ricorsi nell'interesse di quest'ultimo e discutere le relative udienze”*.

L'Autorità per le Garanzie per le Comunicazione rappresenta infatti un ente del tutto autonomo rispetto all'Autorità Garante per l'energia ARERA, che, pertanto non è tenuto – in assenza di specifica imposizione normativa – ad uniformarsi ad Autorità di altri settori per l'effettuazione delle proprie scelte regolamentari.

Da ultimo, sono di nessun pregio i motivi di doglianza con cui le ricorrenti lamentano la particolare attenzione riservata dall'Autorità ai contributi pervenuti in relazione al quesito n. 2.3, relativo alla possibile inclusione di altri soggetti professionali nella categoria dei cd. *soggetti accreditabili*, censurando, in particolare, la scelta di includervi i Dottori commercialisti e gli esperti contabili.

Secondo i ricorrenti la scelta di AGCom di includere tra gli accreditati i soli Dottori commercialisti – in quanto categoria dotata di apposito Albo consultabile online e di specifico ordinamento professionale – sarebbe una scelta illegittima e irragionevole, poiché non terrebbe conto dell’esperienza comunque maturata in detto campo da altri soggetti (come i ricorrenti) e creerebbe una disparità di trattamento rispetto agli operatori di comunicazioni elettroniche che, invece, hanno la possibilità di delegare anche meri collaboratori a rappresentare l’impresa, a prescindere da una qualifica professionale.

Come già specificato, invero, i requisiti fissati per i “*Soggetti accreditati*” non sono irragionevoli né meramente formalistici, avendo l’Autorità ampiamente esplicitato le ragioni alla base della scelta di ampliare il novero dei soggetti accreditati soltanto ai Dottori commercialisti e agli Esperti contabili; come si evince dalla delibera gravata infatti, l’AGCom ha ritenuto “*condivisibile la richiesta del CNDCEC di includere anche i Dottori commercialisti ed esperti contabili, al pari degli Avvocati, tra i soggetti accreditati sulla piattaforma ConciliaWeb, in virtù del ruolo professionale svolto e della esperienza della categoria in materia di risoluzione alternativa delle controversie. D’altronde, l’esistenza di un albo consultabile telematicamente, tenuto dal Consiglio nazionale, assicura la possibilità di interconnessione con la piattaforma dell’AGCOM, ai fini della verifica immediata circa la sussistenza del titolo professionale richiesto. (...) Allo stato, invece, non si ritiene opportuno prevedere altre categorie di soggetti accreditati, attesa la delicatezza della funzione di intermediazione svolta, in assenza di quelle garanzie offerte dall’appartenenza a un ordine professionale, indipendentemente dalla eventuale formazione o esperienza maturata in materia*”.

In conclusione, il ricorso deve essere respinto, stante l’infondatezza di tutti i profili di doglianza proposti dalle parti ricorrenti

8. Le spese seguono la soccombenza e sono liquidate come da dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Condanna le parti ricorrenti, in solido, al pagamento delle spese processuali in favore dell’Autorità resistente, liquidandole forfettariamente in complessivi € 2.000,00, oltre accessori di legge.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall’autorità amministrativa.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 17 gennaio 2024 con l’intervento dei magistrati:

Roberto Politi, Presidente

Marianna Scali, Referendario

Giuseppe Grauso, Referendario, Estensore

L’ESTENSORE
Giuseppe Grauso

IL PRESIDENTE
Roberto Politi

IL SEGRETARIO