



ADUC – Associazione per i Diritti degli Utenti e dei Consumatori APS

Sede nazionale: Via Masaccio 242 - 50132 Firenze

Web: www.aduc.it

Email: assistenza@aduc.it - Pec: aduc@mypec.eu

Firenze, 15 luglio 2026

Alla cortese attenzione di:

Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (AGCOM)

Direzione Tutela dei Consumatori

PEC: agcom@cert.agcom.it

Oggetto: Segnalazione ai sensi degli artt. 1, commi 10, 11 e 12, L. 249/1997 e art. 25 d.lgs. 259/2003 – Istanza di modifica del Regolamento applicativo ConciliaWeb (Allegato B alla delibera n. 194/23/CONS) – Introduzione della facoltà, per le persone fisiche, di delega ab origine della presentazione dell'istanza a persona di fiducia, senza necessità di identità digitale personale del delegante.

La sottoscritta Associazione per i Diritti degli Utenti e dei Consumatori APS (ADUC), con sede in Via Masaccio 242, 50132 Firenze, C.F. 94304050480, P.IVA 07119800485, in persona del proprio presidente nazionale e legale rappresentante pro tempore Vincenzo Donvito, presenta la seguente segnalazione-istanza.

Il problema

L'art. 2 del Regolamento applicativo ConciliaWeb (Allegato B alla delibera n. 194/23/CONS) prevede che l'utente che intende presentare un'istanza acceda alla piattaforma tramite le proprie credenziali SPID, CIE o CNS, e che solo successivamente alla presentazione dell'istanza possa delegare un altro soggetto per lo svolgimento della procedura. Per una persona fisica non è oggi possibile che un terzo di fiducia – un figlio, un nipote, un vicino di casa – presenti l'istanza per suo conto sin dall'origine sulla base di una semplice delega scritta corredata di documento d'identità, come avviene comunemente in ogni altro procedimento amministrativo italiano.

Questa impostazione crea un'evidente e non giustificata asimmetria con quanto lo stesso Regolamento prevede per i soggetti giuridici: come chiarito nel Manuale operativo pubblicato dall'Autorità, un utente registrato può inserire un'istanza per conto di un'azienda o soggetto giuridico previa apposita procura da parte del legale rappresentante, il quale sottoscrive



ADUC – Associazione per i Diritti degli Utenti e dei Consumatori APS

Sede nazionale: Via Masaccio 242 - 50132 Firenze

Web: www.aduc.it

Email: assistenza@aduc.it - Pec: aduc@mypec.eu

digitalmente la procura senza necessità che sia lui a presentare materialmente l'istanza. Per le persone fisiche – per definizione la categoria più esposta a difficoltà anagrafiche, sanitarie o di alfabetizzazione digitale – questa stessa facoltà non è prevista.

Tale asimmetria risulta di particolare rilievo alla luce dell'art. 25, comma 1, del Codice delle comunicazioni elettroniche (d.lgs. 259/2003), che impone all'Autorità di prevedere procedure extragiudiziali «trasparenti, non discriminatorie, semplici e poco onerose» per l'esame delle controversie tra utenti finali e operatori. La «non discriminazione» costituisce un parametro normativo primario rispetto al quale la scelta regolamentare qui censurata appare, allo stato, carente di adeguata giustificazione.

Si segnala inoltre, a titolo di comparazione regolatoria, che tutte le altre principali Autorità italiane dotate di un sistema di risoluzione alternativa delle controversie per consumatori e utenti consentono già oggi la delega ab origine da parte delle persone fisiche, senza necessità che il delegante possieda un'identità digitale personale:

- **ARERA**: il Testo Integrato Conciliazione (Allegato A alla delibera 209/2016/E/com, artt. 6.1 e 6.4) consente al cliente finale di farsi rappresentare da un delegato munito di procura generale o speciale a trattare e chiudere la controversia, conferita anche con semplice scrittura privata corredata di fotocopia del documento d'identità del delegante;
- **ABF** (Arbitro Bancario Finanziario): il ricorrente può nominare un rappresentante di fiducia mediante una delega scritta, scaricabile dal sito istituzionale, che consente la presentazione del ricorso anche in modalità cartacea, senza che il delegante debba mai accedere alla piattaforma;
- **ACF** (Arbitro per le Controversie Finanziarie, presso Consob): consente la presentazione del ricorso nell'interesse di un soggetto terzo tramite procura scritta, completa di dati anagrafici di delegante e delegato, oggetto, data e firma, corredata di copia dei documenti d'identità di entrambi;
- **ART** (Autorità di Regolazione dei Trasporti): la piattaforma ConciliaWeb-ART, che condivide con quella di codesta Autorità la medesima infrastruttura tecnologica, prevede espressamente la funzionalità «Conciliazione (IC) per altra persona», che consente al delegato di accedere con le proprie credenziali SPID/CIE e presentare l'istanza per conto del delegante fin dall'origine, allegando delega e documento d'identità di quest'ultimo.



ADUC – Associazione per i Diritti degli Utenti e dei Consumatori APS

Sede nazionale: Via Masaccio 242 - 50132 Firenze

Web: www.aduc.it

Email: assistenza@aduc.it - Pec: aduc@mypec.eu

Quest'ultimo caso è dirimente: trattandosi della medesima piattaforma tecnologica ConciliaWeb utilizzata da codesta Autorità, esso dimostra in modo inequivocabile che la mancata previsione della delega ab origine per le persone fisiche su ConciliaWeb-AGCOM non deriva da un limite tecnico del sistema, ma da una scelta regolamentare che appare, allo stato, priva di adeguata motivazione e in tensione con i principi di non discriminazione sanciti dall'art. 25 d.lgs. 259/2003, nonché con i principi di cui alla Direttiva 2013/11/UE sull'ADR per i consumatori, recepita nel Codice del consumo agli artt. 141 e seguenti.

Perché questa non è una questione solo tecnica

ADUC segue quotidianamente situazioni che rendono evidente quanto questa lacuna regolamentare si traduca in un danno concreto e talvolta drammatico. Riceviamo con frequenza segnalazioni di persone anziane, spesso sole, il cui telefono fisso ha smesso di funzionare: per molte di loro quella linea non è un servizio accessorio, ma l'unico canale di contatto con il mondo esterno, incluse le emergenze mediche. Quando spieghiamo a queste persone che, per attivare la procedura di conciliazione gratuita cui hanno diritto, devono prima procurarsi uno SPID o una CIE con lettore NFC, magari senza possedere un computer, uno smartphone o una connessione internet, e senza la possibilità di farsi bastare la firma di un figlio o di un nipote su un foglio di carta, la reazione è quasi sempre la stessa: sconforto, incredulità, rinuncia.

L'unica alternativa oggi effettivamente praticabile per queste persone è la delega a un avvocato o a un'associazione accreditata: ma questo comporta, nella maggior parte dei casi, un costo economico del tutto sproporzionato rispetto al valore delle controversie tipiche di questa materia (rimborsi di poche decine o centinaia di euro, riattivazioni di utenza, contestazioni di fatturazione), e vanifica di fatto la natura gratuita che il legislatore ha voluto attribuire a questo strumento di tutela. Il risultato pratico è che la fascia di utenza più fragile e più bisognosa di protezione – anziani soli, persone con disabilità, chi vive in zone periferiche lontane dai punti di accesso fisico dei CORECOM – è proprio quella che nei fatti resta esclusa da una tutela pensata, sulla carta, anche per loro.

Chiediamo di considerare, con la dovuta sensibilità, che dietro ogni istanza non presentata per queste difficoltà vi è spesso una persona che rimane priva del proprio servizio telefonico, magari per settimane, senza alcuno strumento di reazione se non il ricorso oneroso a un legale.



ADUC – Associazione per i Diritti degli Utenti e dei Consumatori APS

Sede nazionale: Via Masaccio 242 - 50132 Firenze

Web: www.aduc.it

Email: assistenza@aduc.it - Pec: aduc@mypec.eu

Profili giuridici

Ferma restando la piena discrezionalità regolamentare dell'Autorità, si segnalano rispettosamente i seguenti profili, ritenuti meritevoli di attenzione.

a) Disparità di trattamento e violazione del principio di eguaglianza-ragionevolezza (art. 3 Cost.). Il Regolamento ConciliaWeb distingue tra persone giuridiche (per le quali la delega ab origine tramite procura è espressamente prevista) e persone fisiche (per le quali non lo è), pur trattandosi della medesima esigenza di rappresentanza. Tale disparità di trattamento, in assenza di una ragione oggettiva che la giustifichi, si pone in contrasto con il principio di ragionevolezza che, secondo la costante giurisprudenza costituzionale, vieta al legislatore – e, a fortiori, all'autorità regolamentare – di introdurre trattamenti differenziati per categorie di soggetti in assenza di peculiarità che li giustifichino. **Non si ravvisa, in particolare, quale interesse pubblico meritevole di tutela possa giustificare che un'impresa possa delegare la presentazione dell'istanza a un proprio dipendente o consulente, mentre un ottantenne non possa farlo con il proprio figlio.**

b) Difetto di proporzionalità e violazione del principio di non aggravamento del procedimento (art. 1, comma 2, L. 241/1990). L'obiettivo di una identificazione certa dell'istante è pienamente raggiungibile – come dimostra la prassi ormai consolidata di ARERA, ABF, ACF e ART per funzioni del tutto analoghe (tentativo obbligatorio di conciliazione o ricorso quale condizione di procedibilità) – anche tramite procura con scrittura privata e copia del documento d'identità, senza necessità di imporre il possesso personale di un'identità digitale. Il caso di ART è, si ribadisce, dirimente: trattandosi della medesima piattaforma tecnologica ConciliaWeb che già prevede la funzione «Conciliazione per altra persona», la diversa scelta regolamentare di AGCOM non può trovare giustificazione in ragioni di ordine tecnico-informatico e risulta sproporzionata rispetto allo scopo di garantire la certezza dell'identificazione dell'istante.

c) Compressione del diritto di difesa (art. 24 Cost.) e dell'effettività della tutela. Il tentativo di conciliazione dinanzi ai CORECOM tramite ConciliaWeb costituisce condizione di procedibilità per l'accesso alla giustizia ordinaria, ai sensi dell'art. 1, comma 11, L. 249/1997 e, ora, dell'art. 25 d.lgs. 259/2003. Le Sezioni Unite della Corte di Cassazione, con le sentenze nn. 8240 e 8241 del 28 aprile 2020, hanno qualificato tale tentativo come condizione di procedibilità e non di proponibilità della domanda, fondando espressamente tale lettura su



ADUC – Associazione per i Diritti degli Utenti e dei Consumatori APS

Sede nazionale: Via Masaccio 242 - 50132 Firenze

Web: www.aduc.it

Email: assistenza@aduc.it - Pec: aduc@mypec.eu

un'interpretazione costituzionalmente orientata volta a temperare le finalità deflative della conciliazione con i principi di cui agli artt. 3, 24 e 111 Cost. e all'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Un onere procedurale che si riveli in concreto non ragionevolmente esigibile per una parte significativa degli utenti – anziani soli, persone con disabilità, soggetti privi di alfabetizzazione digitale – rischia di tradursi, in casi come questi, in un ostacolo di fatto all'esercizio del diritto di difesa, in tensione con il medesimo bilanciamento costituzionale su cui la giurisprudenza di legittimità ha fondato la qualificazione dell'istituto.

d) Contrasto con i principi della Direttiva 2013/11/UE e del Codice del consumo in materia di ADR. L'art. 141-quater, comma 3, del Codice del consumo (d.lgs. 206/2005), attuativo della Direttiva 2013/11/UE sulla risoluzione alternativa delle controversie dei consumatori, stabilisce che le procedure ADR debbano essere «disponibili e facilmente accessibili online e offline per entrambe le parti, a prescindere dalla loro ubicazione» (lett. a) e debbano «consentire la partecipazione alle parti senza obbligo di assistenza legale», fermo restando il diritto delle parti «di ricorrere al parere di un soggetto indipendente o di essere rappresentate o assistite da terzi in qualsiasi fase della procedura» (lett. b). Il medesimo articolo prescrive inoltre che le procedure ADR siano «gratuite o disponibili a costi minimi per i consumatori» (lett. c). L'attuale conformazione di ConciliaWeb-AGCOM, che preclude la rappresentanza volontaria del consumatore nella fase di presentazione dell'istanza – cioè nel momento genetico dell'accesso alla tutela – e costringe l'utente fragile a munirsi di assistenza legale professionale per superare l'ostacolo, appare in tensione con tutti e tre i principi richiamati. Si rileva peraltro che l'art. 25, comma 2, del Codice delle comunicazioni elettroniche inserisce espressamente l'Autorità nell'elenco degli organismi ADR di cui all'art. 141-decies del Codice del consumo, rendendo tali principi direttamente rilevanti per ConciliaWeb.

e) Insufficienza dell'attuale correttivo territoriale. L'attuale correttivo rappresentato dal punto di accesso fisico presso il CORECOM competente, per le ragioni esposte al punto 3, risulta di scarsa utilità pratica per chi risiede a distanza rilevante dalla sede e non disponga di autonomia negli spostamenti.

Richiesta

Per le ragioni esposte, la scrivente Associazione chiede che l'Autorità voglia valutare



ADUC – Associazione per i Diritti degli Utenti e dei Consumatori APS

Sede nazionale: Via Masaccio 242 - 50132 Firenze

Web: www.aduc.it

Email: assistenza@aduc.it - Pec: aduc@mypec.eu

l'introduzione, nel Regolamento applicativo ConciliaWeb (Allegato B alla delibera n. 194/23/CONS), della facoltà per le persone fisiche di delegare, sin dall'origine, la presentazione dell'istanza a una persona di fiducia (familiare, conoscente, o soggetto accreditato), mediante procura conferita con scrittura privata corredata di copia del documento d'identità del delegante, analogamente:

- a quanto già previsto dallo stesso Regolamento per le persone giuridiche;
- a quanto già in vigore presso ARERA, ABF, ACF e, in particolare, presso ART sulla medesima piattaforma tecnologica ConciliaWeb, dove la funzionalità «Conciliazione (IC) per altra persona» è già operativa.

Tale modifica regolamentare costituirebbe attuazione dei principi di non discriminazione sanciti dall'art. 25 d.lgs. 259/2003, dall'art. 141-quater del Codice del consumo, dall'art. 3 e dall'art. 24 della Costituzione, e varrebbe a rimuovere una barriera all'accesso alla tutela che colpisce in modo sproporzionato la fascia più fragile dell'utenza.

Nel confidare in un cortese riscontro, si rimane a disposizione per ogni eventuale approfondimento istruttorio e per fornire ulteriori elementi, anche di natura statistica, sulle segnalazioni ricevute dall'Associazione in relazione alla problematica qui rappresentata.

Con riserva di ogni ulteriore iniziativa a tutela degli utenti.

Distinti saluti.

ADUC – Associazione per i Diritti degli Utenti e dei Consumatori APS

Il Presidente nazionale

Vincenzo Donvito