

**UNIVERSITA' DEGLI STUDI DELLA TUSCIA DI VITERBO**

**DIPARTIMENTO DI SCIENZE GIURIDICHE**

**CORSO DI DOTTORATO DI RICERCA  
IN CONTRATTI PUBBLICI E PRIVATI XXI CICLO**

*Carte della qualità dei servizi e tutela del contraente debole*

(IUS/01 Diritto Privato)

Coordinatore: Prof. NICOLA CORBO

Tutor: Prof. NICOLA CORBO

Dottoranda: dott.sa SIMONA SANTICCHIA

## *Carte della qualità dei servizi e tutela del contraente debole*

### PRIMO CAPITOLO

#### LA CARTA DELLA QUALITÀ DEI SERVIZI:

#### UNO STUDIO PREPARATORIO DEL CONTESTO E DELLE NORME

- 1.1 La qualità della prestazione nel servizio pubblico.....p. 2
- 1.2 Il problema della tutela del contraente del servizio pubblico..... p. 11
- 1.3 La carta della qualità dei servizi nell'esperienza anglosassone..... p. 18

### SECONDO CAPITOLO

#### LO SCHEMA DELLA CARTA DELLA QUALITÀ DEI SERVIZI

#### DALLA DIRETTIVA CIAMPI-CASSESE ALLA LEGGE N. 244/2007

- 2.1 La carta della qualità dei servizi nella produzione legislativa..... p. 24
- 2.2 La carta della qualità nel rispetto del contratto di servizio..... p. 35
- 2.3 La carta della qualità dei servizi come integrazione negoziale o autoritativa  
del rapporto di utenza.....p. 38
- 2.4 La disciplina di settore..... p. 50

### TERZO CAPITOLO

#### L'ATTUALITÀ DELLA CARTA DELLA QUALITÀ DEI SERVIZI

- 3.1 La carta della qualità dei servizi come strumento di creazione di  
valore pubblico.....p. 64
- 3.2 Bilanci e prospettive della carta della qualità dei servizi per la tutela  
del contraente debole..... p. 75
- 3.3 Profili comparativi tra le diverse esperienze.....p. 96

BIBLIOGRAFIA..... p. 114

APPENDICE N. 1.....p. 128

## PRIMO CAPITOLO

### LA CARTA DELLA QUALITÀ DEI SERVIZI: UNO STUDIO PREPARATORIO DEL CONTESTO E DELLE NORME

#### ***1.1 La qualità della prestazione nel servizio pubblico***

Uno dei più significativi processi di trasformazione che sta interessando la pubblica amministrazione del nostro Paese negli ultimi anni, così come quelle di altre nazioni, ha ad oggetto la semplificazione dell'agire e delle funzioni ed il trasferimento dei poteri dal centro alla periferia.

In tale contesto di cambiamento l'amministrazione pubblica italiana appare sempre più intenta a rivedere il proprio ruolo, per porsi come soggetto attivo dello sviluppo locale e recuperare livelli di efficienza<sup>1</sup>.

Nell'ampio quadro normativo di riforma, già con la Legge n. 142/90, riguardante la riorganizzazione delle autonomie locali e, soprattutto con la Legge n. 241/90, relativa al procedimento amministrativo ed all'accesso ai documenti amministrativi<sup>2</sup>, si pone il tema della "carta dei servizi" e cioè di quello strumento elaborato dalla pubblica amministrazione che contiene tutti gli elementi necessari per la piena informazione

---

<sup>1</sup> In tal senso si veda il rapporto della Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della Funzione Pubblica, *Il modello di knowledge management per la pubblica amministrazione*, Roma, 2001, p. 9: "pertanto, alle amministrazioni pubbliche è richiesto un aumento della capacità di risposta, in tempi ragionevolmente rapidi, alle sollecitazioni ed alle richieste che vengono dall'esterno. In altri termini, è richiesta la capacità di migliorare, anche radicalmente, i modelli di servizio e di presidio delle funzioni pubbliche.

Questo si collega, sul fronte organizzativo, alla maggiore responsabilizzazione delle persone a tutti i livelli. Aumentano in ampiezza e profondità i saperi richiesti alle persone operanti nella pubblica amministrazione, in termini di conoscenze tecnico-specialistiche, di capacità gestionali, di nuovi orientamenti e valori".

<sup>2</sup> Nel nostro ordinamento l'approvazione della Legge n. 241/90 rappresenta il punto culminante di un lungo percorso di riforma ed il punto di partenza del nuovo rapporto amministrazione-cittadino. Va richiamato pertanto quanto osservano L. Ammannati, M. A. Cabiddu, P. De Carli (a cura di), *Servizi pubblici, concorrenza, diritti*, Milano, 2001, p. 318: "il carattere innovativo della Legge (...) risiede nell'idea di una codificazione dei diritti del cittadino nei confronti della pubblica amministrazione, che nei principi stessi codificati. (...) l'amministrazione è costretta a tenere conto dell'esistenza di un interlocutore che non è più l'utente passivo di un servizio, bensì un cittadino dotato di una serie di nuovi diritti nei confronti dell'amministrazione stessa". Altresì G. Arena, *Proposte per una riforma dell'amministrazione*, in *Politica del Diritto*, 1993.

degli utenti circa i servizi di pubblica utilità erogati.

Riuscire a definire in modo univoco la carta della qualità dei servizi ed i suoi diversi aspetti tecnici e giuridici risulta piuttosto complesso. In sostanza, il documento pone interrogativi sia sulla sua natura che sugli effetti giuridici che dall'utilizzo ne derivano<sup>3</sup>.

Nel presente lavoro si cercherà di capire quanto la carta dei servizi assicuri tutela al contraente debole e più in generale, come abbia contribuito allo sviluppo dei meccanismi di protezione nel settore dei servizi di pubblica utilità.

Prima di entrare nel merito dello strumento, tuttavia è opportuno soffermarsi sui meccanismi che hanno condotto all'origine della carta dei servizi.

Si è appena visto come negli ultimi venti anni la produzione di questo documento possa essere inserita all'interno delle politiche di riforma della pubblica amministrazione e di tutela del consumatore debole dei servizi pubblici.

La normativa europea ed italiana che si è andata realizzando soprattutto nel decennio 1990-2000, ha posto l'attenzione sulla necessità di modernizzazione della pubblica amministrazione, ovvero sull'esigenza di riequilibrio della relazione Stato-cittadino<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> In proposito N. Pasini (a cura di), *Le carte dei servizi. Per migliorare la qualità dei servizi pubblici*, Milano, 1999, p. 88: "le difficoltà di valutazione dell'efficacia dello strumento e punti di debolezza sono a nostro avviso, riconducibili ad alcune ambiguità della carta dei servizi, che si sviluppano poi nella sua concreta attuazione. Una prima ambiguità è quella (...) relativa alla possibile confusione tra cliente e utente-cittadino e al relativo concetto di qualità nel settore pubblico. (...) Una seconda ambiguità è relativa al rapporto (...). In altri termini la carta dei servizi pone problemi e ambiguità nel rapporto che c'è fra le politiche generali di sistema volte a incentivare la carta dei servizi e l'effettivo sviluppo organizzativo all'interno dell'amministrazione".

Rispetto agli effetti, tra le tante ragioni richiamate in letteratura, G. Sbisà, *Natura e funzione delle carte dei servizi. La carta del servizio elettrico*, in *Rassegna giuridica energia elettrica*, 1997, p. 343: "nel momento in cui si privatizzano anche attività di rilevante impatto sociale e rispetto alle quali l'asimmetria della posizione delle parti è particolarmente evidente, si è ritenuto necessario isolare alcuni aspetti della regolamentazione del rapporto e farne oggetto di uno statuto specifico a sé stante, permeando il contenuto del rapporto di principi e fonti di disciplina inerenti all'emersione della problematica tipica della tutela del consumatore nel settore dei rapporti di utenza, là dove situazioni di monopolio e di indispensabilità del servizio determinano una situazione contrattuale squilibrata rispetto all'utente (...) separate dalle condizioni generali di contratto, allo stato e fino a quando il composito e non sempre chiaro quadro normativo non venga sistematicamente razionalizzato, le regole contenute nella carta dei servizi non sono regole contrattuali, ma atto di autoregolamentazione vincolante per il promittente per espressa disposizione di legge".

Ed ancora, G. Vesperini e S. Battini, *La carta dei servizi pubblici. Erogazione delle prestazioni e diritti degli utenti*, Rimini, 1997, p. 54: "la carta dei servizi pubblici assume, così, una duplice finalità. Da un lato quella di offrire all'utente dei servizi erogati dalle pubbliche amministrazioni strumenti di protezione diversi da quelli a disposizione dei cittadini destinatari di atti autoritativi; dall'altro lato, quella di offrire all'utente dei servizi pubblici una tutela diversa e specifica rispetto a quella a disposizione del consumatore tout court".

Tali andamenti sono diventati una pratica diffusa nell'ambito di erogazione dei servizi pubblici e, proprio nella logica appena trattata, la carta della qualità dei servizi rappresenta uno strumento concepito in funzione dei diritti del contraente debole e della qualità totale del servizio erogato, attraverso il quale gli utenti possono comunicare con l'amministrazione<sup>5</sup>.

Per quanto attiene ai fattori sociali, "le carte dei servizi possono essere interpretate come una conseguenza delle diverse soluzioni proposte per fronteggiare la crisi dei sistemi di Welfare"<sup>6</sup>.

A partire dagli anni Settanta il sistema di politica sociale legato al modello di Welfare State perde gran parte della propria capacità di intervento, specie in alcuni ambiti della vita economica e della collettività, a causa della "crescente inadeguatezza delle vecchie soluzioni a fronte di nuovi problemi"<sup>7</sup>, quali, ad esempio, il calo degli

---

<sup>4</sup> "Anche l'amministrazione cambia, non c'è dubbio; ma cambia molto lentamente, spesso in maniera quasi impercettibile. Soltanto una prospettiva storica, capace per di più di abbracciare tutti gli elementi che compongono il sistema amministrativo, è in grado di dare conferma ai mutamenti avvenuti". G. Arena, *La funzione di comunicazione nella pubblica amministrazione*, Rimini, 2001, p. 34.

A questo proposito autorevole anche il contributo di D. Archibugi, G. Ciccarone, M. Maré, B. Pizzetti, F. Violati, *Il triangolo dei servizi pubblici*, Padova, 2000, p. 43: "nell'affrontare il problema del passaggio (...), si possono evidenziare due possibili strade tra loro complementari e non alternative: la prima è quella di adottare misure volte a disarticolare il rapporto (...); la seconda è quella di introdurre misure tese a realizzare la contendibilità del mercato nei rapporti fra utenti e azienda erogatrice". Altresì S. Cassese, *Il sistema amministrativo italiano*, Bologna, 1983; M. Nigro, *Amministrazione pubblica*, in *Enciclopedia Giuridica*, 1988.

<sup>5</sup> In merito Ministero delle Attività Produttive - Direzione Generale per l'armonizzazione del mercato e tutela dei consumatori, *La carta della qualità dei servizi*, Roma, 2005, p. 17: "i servizi pubblici nazionali e locali sono erogati con modalità che promuovono il miglioramento della qualità e assicurano sia la tutela dei cittadini e degli utenti, sia la loro partecipazione, nelle forme, anche associative, riconosciute dalla legge, alle inerenti procedure di valutazione e definizione degli standard qualitativi".

Sulle carte dei servizi si veda G. Vesperini e S. Battini, *La carta dei servizi pubblici. Erogazione delle prestazioni e diritti degli utenti*, cit.; C. Lacava, *L'attuazione della carta dei servizi pubblici*, in *Giornale Diritto amministrativo*, 1996, vol. IX; A. Marino, *Servizi pubblici e carta dei servizi: un quadro metodologico e organizzativo*, in *Il nuovo governo locale*, 1997, vol. III. Altresì P. Marconi, *La carta dei servizi pubblici e la citizen's charter. La normativa sulla carta dei servizi*, in *Rivista trimestrale Diritto pubblico*, 1998, vol. I, p. 197: "in primo luogo, la carta dei servizi impone di impostare in modo radicalmente diverso l'erogazione dei servizi. Questa deve avvenire in funzione degli utenti e non in funzione dei dipendenti pubblici. In secondo luogo, la carta dei servizi si basa sulla logica della misurazione, della verifica e della valutazione dei risultati. Essa prevede la fissazione di standard di prestazione ed il confronto tra obiettivi e risultati. In terzo luogo, la carta dei servizi serve a dare voce all'utente dei servizi pubblici."

<sup>6</sup> L'affermazione si trova in N. Pasini (a cura di), *Le carte dei servizi. Per migliorare la qualità dei servizi pubblici*, cit., p. 11.

<sup>7</sup> Così M. Ferrera, *Modelli di Solidarietà: politiche e riforme sociali nelle democrazie*, Bologna, 1993, p. 275.

investimenti e dei consumi privati (con evidenti effetti negativi sul fronte occupazionale), ovvero i costi di espansione e mantenimento dello Stato sociale (con continua crescita della pressione fiscale, fino a livelli avvertiti come iniqui ed insostenibili).

Il passaggio da uno “sviluppo economico sostenuto” ad uno “sviluppo lento”, così come gli squilibri tributari, sono solo alcuni degli aspetti che testimoniano l’aumento della complessità dei sistemi di comunità e la crescita delle interdipendenze tra gli attori in gioco: fattori che hanno condotto, secondo gli economisti neoclassici, il Welfare State al fallimento<sup>8</sup>.

Appare evidente come in un simile contesto i cittadini abbiano cominciato a maturare un forte sentimento di sfiducia verso le diverse forme di rappresentanza politica; d’altra parte, poiché la politica sociale svolge un ruolo fondamentale di equilibratore di struttura, la crisi dello Stato sociale rischiava di delegittimare l’intero sistema retto sul binomio Stato-mercato<sup>9</sup>.

Da ciò l’esigenza di costruire un nuovo rapporto tra società e Stato, mediante un ripensamento dei modi e delle forme di azione pubblica e, più in generale, del rapporto tra Stato, mercato e società civile<sup>10</sup>.

In tale contesto quasi tutti i paesi europei hanno intrapreso un processo di riforma sociale e politica. Sotto il profilo istituzionale, i cambiamenti degli anni Ottanta e Novanta hanno riguardato in primo luogo le cosiddette “privatizzazioni”, specie dei

---

<sup>8</sup> In particolare N. Pasini (a cura di), *Le carte dei servizi. Per migliorare la qualità dei servizi pubblici*, cit., p. 36: “di fronte a tassi di crescita economica assai inferiori rispetto al passato, vengono meno gli ampi margini per distribuire il surplus di ricchezza generata e, a seguito della diminuzione dei benefici da distribuire alla collettività, ampie fasce di cittadini cominciano a far sentire la loro protesta”.

<sup>9</sup> Per ulteriori approfondimenti sul quadro generale M. Ferrera, *Il Welfare State in Italia: sviluppo e crisi in prospettiva comparata*, Bologna, 1984. Un quadro generale del cambiamento dello stato nazionale e dell’emersione di nuovi paradigmi è offerto da S. Cassese, *La crisi dello Stato*, Roma, 2002.

<sup>10</sup> Per riprendere la tesi di M. Pacini (a cura di), *Un federalismo dei valori*, Torino, 1996.

In questi termini anche G. Di Gaspare, *Relazione “L’impresa pubblica locale nel Diritto comunitario e nazionale”*, Bruxelles 10 novembre 1999, pp. 8-9: “la crisi del modello di finanziamento pubblico basato sull’indebitamento - da noi in Italia agli inizi degli anni Novanta - determina la ricerca di un equilibrio di efficienza delle imprese di gestione dei servizi pubblici; la necessità di attrarre capitali per gli investimenti resi necessari dall’adeguamento tecnologico e dal rispetto della compatibilità ambientale spingono le imprese pubbliche, anche locali, a cercare di rafforzare la loro struttura finanziaria trasformandosi in società di capitali, riducendo il costo della intermediazione bancaria. Si avvia così, ancora prima della liberalizzazione dei mercati comunitari, nei paesi con i maggiori squilibri del sistema finanziario pubblico, la privatizzazione delle imprese pubbliche anche di proprietà degli enti locali”.

servizi pubblici, con l'intento di migliorare l'efficacia e l'efficienza delle attività produttive; limitare le intromissioni politiche nell'ambito economico; dare maggiore impulso alla libera iniziativa; ridurre l'indebitamento pubblico mediante l'acquisto e l'annullamento dei titoli pubblici in circolazione, per un nuovo posizionamento strategico sul mercato internazionale<sup>11</sup>.

I processi di liberalizzazione intrapresi con l'incoraggiamento dalla stessa Unione europea, al fine di definire un quadro di regolamentazione e di apertura alla concorrenza nei servizi precedentemente svolti in regime di monopolio, hanno determinato il passaggio da un regime di "riserva-gestione pubblica"<sup>12</sup> ad uno imperniato sulla "libertà d'impresa-autorizzazione"<sup>13</sup>.

Ciò è coerente con il modello comunitario che tende ad abbandonare il principio di direzione e controllo, elaborando un concetto di Stato "regolatore" ma "neutrale" rispetto alla vita economica e sociale<sup>14</sup>.

Anche se i citati cambiamenti non possono considerarsi conclusi, notevoli risultati sono

---

<sup>11</sup> In tal senso S. Cassese, *Le imprese pubbliche dopo le privatizzazioni*, in *Stato e mercato*, 1992; S. Cassese e C. Franchini (a cura di), *L'amministrazione pubblica italiana*, Bologna, 1994. Sul punto si veda anche M. Florio, *Privatizzazione, regolamentazione, liberalizzazione: oltre il Washington Consensus*, in L. Bernardi (a cura di), *La finanza pubblica italiana - Rapporto 1998*, Bologna, 1998, pp. 126-127: "la liberalizzazione, cioè l'apertura di mercati protetti, non è di per sé sinonimo di competizione. Una politica di liberalizzazione può essere vista in due modi piuttosto diversi, se non addirittura opposti. Può essere concepita come restituzione al libero gioco della domanda e dell'offerta di industrie che erano state catturate dalla sfera pubblica e che lasciate allo stato di natura torneranno a produrre in modo ottimale. Alternativamente può invece essere vista come una specifica politica pubblica che, sulla scorta dell'esperienza di ormai oltre un secolo, va alla ricerca pragmaticamente di soluzioni nuove, alternative al monopolio pubblico e a quello privato (o loro forme attenuate), riconoscendo apertamente, se è il caso, l'esistenza di ostacoli al funzionamento ordinario del mercato.

In questa seconda accezione, la liberalizzazione va vista come un esperimento sociale su larga scala, da attuare su una base di salda visione di politica industriale, sostenuta da convincenti indagini empiriche e in cui ben calcolare le mosse sul piano dei diritti di proprietà".

<sup>12</sup> La tesi è di N. Pasini (a cura di), *Le carte dei servizi. Per migliorare la qualità dei servizi pubblici*, cit., p. 17.

<sup>13</sup> G. Vespertini e S. Battini, *La carta dei servizi pubblici. Erogazioni delle prestazioni e diritti degli utenti*, cit., p. 41.

<sup>14</sup> Proprio in questo quadro di evoluzione dell'amministrazione pubblica è opportuno ricordare l'allargamento delle organizzazioni esistenti. Nel nostro Paese si è avvertita la necessità di modificare il modo di affrontare la complessità della società, prevedendo anche nuove forme di regolamentazione giuridica: le Autorità amministrative indipendenti, che sembrano rispondere proprio a tale esigenza, mettendo in discussione la visione basata su una forma accentrata di amministrazione pubblica.

In merito, G. Pericu, *Brevi riflessioni sul ruolo istituzionale delle Autorità indipendenti*, in *Diritto amministrativo*, 1996, p. 38: "l'istituzione di Autorità amministrative indipendenti può rappresentare una via di fuga per affrontare e risolvere singoli aspetti problematici dell'operare dei pubblici poteri, che non paiono (...) risolvibili con il ricorso all'organizzazione tradizionale dello Stato".

stati raggiunti, soprattutto sotto il profilo della più efficace tutela dei diritti delle minoranze e dei contraenti deboli.

I percorsi di privatizzazione, infatti, hanno posto importanti criteri guida per il mondo economico quali la sostenibilità, la sussidiarietà, il decentramento, la libertà di accesso e concorrenza, la separazione tra rete e servizi<sup>15</sup>.

Secondo i dati del Regulatory Reform in Italy, pubblicati nel marzo 2001, l'Italia ha realizzato uno dei maggiori programmi di privatizzazione nell'ambito dei paesi OCSE, sebbene inizialmente mancassero i riferimenti normativi necessari, vuoto colmato durante le legislature degli anni Novanta<sup>16</sup>.

Questo scenario di evoluzione ha rappresentato per la pubblica amministrazione il momento in cui porre una rinnovata attenzione alle logiche manageriali, ritenute in grado di conseguire maggiori livelli di efficienza e di qualità<sup>17</sup>.

Approfondendo ulteriormente, si può dire che l'amministrazione abbia iniziato ad indirizzare le proprie azioni e funzioni ai principi ed alle tecniche della "qualità totale", orientamento già conosciuto dalle aziende private, secondo il quale il cliente ha sostituito il profitto come centro dell'interesse aziendale.

La motivazione di un siffatto indirizzo sta nel nuovo ruolo assunto dalla pubblica amministrazione a seguito dell'introduzione delle politiche di liberalizzazione e privatizzazione, che la porta ad essere considerata non più tout court (cioè svincolata

---

<sup>15</sup> N. Pasini (a cura di), *Le carte dei servizi. Per migliorare la qualità dei servizi pubblici*, cit., p. 17. L'Autore intende ricordare che tale trasformazione non consiste semplicemente in un processo di arretramento dello Stato e di privatizzazione dei servizi, ma è qualcosa di più complesso, ovvero è un modo diverso di gestire la complessità – il nuovo ruolo, la maggiore partecipazione dei cittadini –.

<sup>16</sup> Il rapporto dell'OCSE della riforma della regolazione in Italia fa parte di una serie di documenti condotti per Paese nel quadro del programma internazionale, avviato nel 1998, che ha come obiettivo quello di aiutare i governi a migliorare la qualità della regolazione e riformare i sistemi di regolazione che creano ostacoli alla concorrenza, all'innovazione ed alla crescita, garantendo nel contempo il raggiungimento di importanti obiettivi sociali.

Il programma è parte di una più ampia attività dell'OCSE per lo sviluppo economico, la creazione di lavoro e la good governance.

<sup>17</sup> "Le politiche di innovazione perseguite sinora hanno privilegiato gli aspetti gestionali e organizzativi dell'agire amministrativo. Le principali tecniche che sono state introdotte (...) hanno avuto la finalità di migliorare le caratteristiche di produzione dei servizi rendendoli contemporaneamente più efficienti e aumentandone la qualità.

(...) questi cambiamenti sono stati sicuramente molto importanti, perché hanno sollecitato le amministrazioni a migliorare le proprie performance e a valutare i propri processi produttivi, i propri output, i propri costi.

(...) questa scelta ha privilegiato solo uno degli strumenti di attuazione delle politiche pubbliche: la produzione dei servizi". L. Bobbio (a cura di), *A più voci. Amministrazioni pubbliche, imprese, associazioni e cittadini nei processi decisionali inclusivi*, Napoli, 2004, p. 7.



dai criteri di economicità) come soggetto che opera per il soddisfacimento di un interesse pubblico, bensì come soggetto che svolge un'attività per il raggiungimento di uno scopo di lucro, a sua volta coincidente con un interesse collettivo.

Ecco perché il rapporto che viene ad instaurarsi tra l'amministrazione pubblica ed i cittadini perde i connotati tradizionali dell'autorità-libertà, per trovare quelli tipici del produttore e consumatore<sup>18</sup>.

“Le organizzazioni dipendono dai loro clienti; in particolare, le organizzazioni pubbliche hanno la loro ragion d'essere nel fornire servizi alla collettività e dovrebbero pertanto capire le esigenze presenti e future dei loro fruitori, soddisfare i loro requisiti e mirare a superare le loro stesse aspettative”<sup>19</sup>.

In realtà il tema della qualità nel settore dei servizi pubblici non risulta nuovo. Più volte la letteratura economica e socio-politica è intervenuta sull'argomento, prospettando l'aumento del livello qualitativo delle prestazioni della pubblica amministrazione come possibile soluzione all'aggravio delle finanze pubbliche.

Nel contesto degli obiettivi di riduzione della spesa pubblica, è importante, infatti, che il recupero di efficienza sia accompagnato da un'equivalente spinta al miglioramento della qualità<sup>20</sup>.

---

<sup>18</sup> Si veda A. Tanese, G. Negro, A. Gramigna, *La customer satisfaction nelle amministrazioni pubbliche. Valutare la qualità percepita dei cittadini*, Soveria Mannelli, 2003: “nelle organizzazioni che operano in regime di concorrenza e di mercato la molla che spinge a sviluppare un sempre maggiore orientamento al consumatore e alla valutazione della customer satisfaction è la ricerca della competitività. L'impresa ha bisogno di un consumatore soddisfatto, di un cliente fidelizzato.

(...) aumentare la sua soddisfazione diventa un investimento redditizio e l'obiettivo da privilegiare per mantenere o incrementare quote di mercato. Anche la pubblica amministrazione ha bisogno, nella stessa accezione utilizzata con riferimento al settore privato, di un cliente soddisfatto? (...) non vi è molta differenza rispetto al significato che assume lo stesso concetto nel settore privato, tranne che nelle motivazioni e nelle finalità sottostanti: di ottimizzazione delle funzioni di tutela e soddisfazione di bisogni collettivi nel pubblico, delle condizioni di competitività nel privato. Anche muovendo da presupposti diversi, l'esigenza che giustifica e rende necessario lo sviluppo di indagini di customer satisfaction è quella di ascoltare e comprendere a fondo i bisogni che il cittadino-cliente esprime, porre attenzione costante al suo giudizio, sviluppare e migliorare la capacità di dialogo e di relazione”.

<sup>19</sup> Nel merito B. Susio e G. Barbieri, *Qualità alla carta. Verso l'eccellenza con la carta dei servizi*, Milano, 2002; A. Margheri, *Qualità e customer satisfaction negli enti locali*, Padova, 2002. Altresì L. Marinò, *Strategie di riforma del settore pubblico in una prospettiva economica-aziendale*, Milano, 2005.

<sup>20</sup> M. Bonti, *Dal sistema burocratico alla cultura della qualità nelle amministrazioni pubbliche. Modelli di analisi e strumenti operativi*, Milano, 2000; M. Raimondi, *Marketing del prodotto-servizio. Integrare tangibile e intangibile per offrire valore al cliente*, Milano, 2005. Altresì F. Marchitto, *Benchmarking nella pubblica amministrazione. Metodologia per il miglioramento continuo*, Milano, 2001.

Così anche nel dicembre 2006 la Direttiva del Ministro per le Riforme e le Innovazioni nella pubblica amministrazione, Luigi Nicolais, per una pubblica amministrazione di qualità: “con il

In tale disegno di riforma appare sostenibile anche una nuova motivazione, costituita dalla sempre maggiore consapevolezza economica del cittadino, che, per questa ragione, da destinatario passivo, diviene attore ed interlocutore privilegiato dello Stato<sup>21</sup>.

Riconosciuta una nuova posizione all'utente, riformulare la relazione cittadino-pubblica amministrazione è diventato passaggio obbligato<sup>22</sup>.

Il nuovo rapporto "si gioca" sul modello di e-governance, capace di armonizzare l'interesse delle diverse parti coinvolte in un approccio condiviso di "problem solving". In questa prospettiva di scambio e mediazione, ove una pluralità di attori pubblici e privati interagiscono a diversi livelli decisionali per la realizzazione del bene comune, si giunge a riconoscere al cittadino-utente una vera e propria "funzione pubblica"<sup>23</sup>.

La Costituzione italiana, con l'articolo 118, ultimo comma<sup>24</sup>, offre un riferimento importante che può essere preso a fondamento della legittimità dell'azione dei cittadini per la tutela dei beni comuni, tra cui senza dubbio può essere compreso lo sviluppo economico e competitivo del nostro Paese.

Un mercato dei servizi regolato ed orientato alla competitività è senz'altro un bene comune ed i cittadini con le loro segnalazioni, le loro pratiche di conciliatori per la risoluzione delle controversie, ovvero attraverso le attività di monitoraggio, realizzano di fatto una funzione pubblica, affiancandosi, ad esempio, con altri strumenti e

---

crescere delle aspettative dei cittadini si è assistito al penetrare progressivo della cultura dell'orientamento al cittadino ed all'evolvere degli approcci alla qualità nelle amministrazioni pubbliche. Il campo di applicazione degli strumenti utilizzati per migliorare la qualità si è esteso dal prodotto o servizio, al processo sino all'intera organizzazione".

<sup>21</sup> A tal proposito A. Rovinetti, *Diritto di parola. Strategie, professioni, tecnologie della comunicazione pubblica*, Milano, 2000.

<sup>22</sup> S. Rolando, *Un paese spiegabile. La comunicazione pubblica negli anni del cambiamento, delle autonomie locali e territoriali e delle reti*, Milano, 1998. Per un'ulteriore argomentazione L. Bobbio (a cura di), *A più voci. Amministrazioni pubbliche, imprese, associazioni e cittadini nei processi decisionali inclusivi*, cit., pp. 9-10: "mentre in passato l'azione amministrativa si basava sul presupposto dell'autorità, ossia sull'idea che la pubblica amministrazione fosse l'unica depositaria dell'interesse generale e che proprio per questo avesse il diritto-dovere di farlo valere nei confronti di tutti, oggi – in un numero crescente di casi – l'amministrazione tende a svolgere un ruolo diverso: di stimolo, sollecitazione, regia o coordinamento. Non si presenta più come un'autorità indiscussa, ma piuttosto come un partner fra altri partner".

<sup>23</sup> G. Arena, *Sussidiarietà orizzontale e comunicazione*, in *Rivista di comunicazione pubblica*, 2003, vol. LXXXI; V. Chiti, *Cittadini sovrani della democrazia*, in *Rivista di comunicazione pubblica*, 2001, vol. LXV.

<sup>24</sup> "Stato, regioni, città metropolitane, province e comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà".

modalità, al fondamentale ruolo delle Authorities<sup>25</sup>.

Le forme di apprendimento reciproco possono mettere il cittadino-utente nella condizione di interfacciarsi con l'amministrazione erogatrice del servizio pubblico e dar vita ad un potenziale circolo virtuoso tra offerta e domanda di servizi<sup>26</sup>.

La necessità di orientare la produzione e la distribuzione dei servizi da una prospettiva di servizio al pubblico ad un'altra di servizio per il pubblico comporta l'introduzione di nuove logiche e tecniche di comunicazione, misurazione e valutazione nei settori di pubblica utilità<sup>27</sup>.

A tal proposito si legge nel Rapporto al Ministro per la Funzione Pubblica che la comunicazione è funzionale ai percorsi di trasformazione intrapresi dalle amministrazioni pubbliche, poiché promuove l'effettivo accesso alle istituzioni da parte degli utenti e stimola i processi di modernizzazione<sup>28</sup>.

In particolare, il legislatore italiano è indirizzato all'emanazione di una serie di norme inerenti lo sviluppo della qualità nelle concrete modalità di erogazione del servizio pubblico dalla Commissione delle Comunità europee.

---

<sup>25</sup> Interessanti conferme a tale proposito vengono offerte anche dalla giurisprudenza della Cassazione Sezioni Unite 4/02/2207 che riconosce al singolo consumatore la legittimità all'azione davanti al giudice ordinario, ai sensi dell'articolo 33, II comma, della Legge n. 287/90 ed afferma che "la legge antitrust non è la legge degli imprenditori soltanto ma è legge dei soggetti del mercato, ovvero di chiunque abbia interesse, processualmente rilevante, alla conservazione del suo carattere competitivo".

<sup>26</sup> In argomento C. Bertolo, *L'interfaccia e il cittadino. Comunicazione pubblica tra tecniche e riflessività*, Milano, 2005.

<sup>27</sup> In questi termini P. Musumeci (a cura di), *La comunicazione pubblica efficace. Metodi e strategie*, Milano, 2003 ed i contributi di G. Ducci, *Pubblica amministrazione e cittadini: una relazionalità consapevole. Gli sviluppi di una comunicazione pubblica integrata*, Milano, 2006. Secondo l'Autore in questi ultimi anni l'agire della pubblica amministrazione si fonda sul concetto di relazionalità consapevole secondo un approccio di comunicazione pubblica integrata. Questa tendenza è caratterizzata dall'impiego delle nuove tecnologie che facilitano la creazione e il consolidamento di una rete di relazioni da parte dell'amministrazione con gli stakeholders.

<sup>28</sup> Così Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della Funzione Pubblica, *Situazione e tendenze della comunicazione istituzionale pubblica in Italia*, Roma, 2001.

Si tenga presente in proposito il contributo alla Relazione di G. Arena, *La comunicazione pubblica parte integrante dell'azione amministrativa*, secondo il quale la comunicazione rappresenta un importante strumento di innovazione nei processi di elaborazione e produzione delle politiche pubbliche ed assume una valenza strategica e di supporto ai processi decisionali attraverso i quali vengono individuati e affrontati i problemi generali.

La comunicazione diviene uno strumento da attivare in tutte le fasi del processo di produzione delle politiche pubbliche, dall'individuazione dei bisogni, alla progettazione ed attuazione degli interventi e alla valutazione degli effetti.

Diventa fondamentale per affrontare nuove politiche basate su strategie di prevenzione e di coinvolgimento attivo dei cittadini. Essa assume quindi un ruolo centrale per l'agire amministrativo, come strumento di governo della complessità sociale.

Nella visione europea la determinazione, il controllo continuo e l'applicazione dei requisiti di qualità da parte delle amministrazioni rappresentano un fattore indispensabile per la regolamentazione dei servizi di interesse generale<sup>29</sup>.

Così, come si vedrà in maniera più puntuale nel prosieguo del lavoro, è nei nuovi valori dell'agire della pubblica amministrazione e nelle disposizioni normative che trova il presupposto la definizione di una nuova tutela del contraente debole nei settori di pubblica utilità.

## ***1.2 Il problema della tutela del contraente del servizio pubblico***

Lo studio del processo di riforma condotto nel precedente paragrafo ha sottolineato come la separazione delle attività di produzione e distribuzione nell'ambito dei servizi pubblici, quindi, la presenza di più operatori in ciascun settore economico, abbia creato un regime di concorrenza, che ha come risultato principale la possibilità degli utenti-consumatori, di scegliere tra più operatori, in base all'offerta per loro più conveniente.

Allo stesso tempo, sotto il profilo giuridico, va evidenziato come la regolazione normativa che ha operato per l'apertura dei servizi di pubblica utilità al mercato abbia portato al riconoscimento di diritti esclusivi e speciali per il consumatore debole da settore a settore.

Per valutare fino in fondo va detto però che l'utente, in quanto tale, non ha avuto per lungo tempo una caratterizzazione giuridica nel nostro diritto positivo come acquirente di beni, né come soggetto destinatario dell'erogazione dei servizi.

Solo con il tempo sono intervenute norme volte alla sua diretta difesa. Nella maggior parte degli interventi legislativi, infatti, gli interessi dei consumatori dei servizi pubblici hanno trovato garanzia in una disciplina speciale a partire dagli anni Novanta<sup>30</sup>.

---

<sup>29</sup> L'evoluzione del quadro comunitario ha trovato particolare impulso nella pubblicazione dei due documenti in materia di servizi di interesse generale, il Libro Verde del 2003 ed il Libro Bianco del 2004. In merito al primo testo è opportuno ricordare l'affermazione della concezione dei servizi pubblici di qualità quale strumento fondamentale per la realizzazione della regola generale della concorrenza e del mercato e diritto per gli utenti, riconosciuto anche dall'articolo 16 del Trattato CE, così come dall'articolo 36 della Carta fondamentale dei diritti dell'Unione.

Per avere idea dello sviluppo della normativa, appare opportuno svolgere alcune considerazioni sul tema generale della protezione del consumatore, al fine di arrivare ad inquadrare la politica di intervento “consumer oriented” posta in essere negli ultimi venti anni che è in grado, da un lato, di garantire effetti diretti sulla protezione del contraente debole, dall’altro, di cogliere e tentare di risolvere quelle problematiche legate all’interazione degli operatori nel contesto delle regole di mercato<sup>31</sup>.

Nell’ambito europeo, la tutela dei consumatori, non compresa fra le materie regolate dagli Stati membri nel Trattato di Roma (1956)<sup>32</sup>, è entrata a far parte della disciplina specifica all’inizio degli anni Settanta, quando la Comunità ed il Consiglio europeo si sono fatti carico di regolamentare un tema divenuto così dominante.

L’argomento è stato incluso nella programmazione di un’iniziativa ad hoc, “la Carta della Protezione del Consumatore” del 1973, nella quale si dava mandato alle istituzioni di rafforzare e coordinare le misure intese ad assicurare la protezione dei consumatori sottoponendo a tal fine un programma<sup>33</sup>.

Nel nostro Paese, in un primo momento, sebbene la spinta degli interventi comunitari, ai rapporti di utenza fu riconosciuta l’impropria protezione derivante dall’applicazione delle norme di diritto comune.

---

<sup>30</sup> La Comunità europea aveva, infatti, come obiettivo innanzitutto il miglioramento delle condizioni di vita e di occupazione dei cittadini e la promozione di uno sviluppo armonioso e sostenibile delle attività economiche.

<sup>31</sup> In merito G. Ghidini, *Profili evolutivi del Diritto industriale, proprietà intellettuale e concorrenza*, Milano, 2001, p. 188: “sul versante soggettivo la repressione della concorrenza sleale” è “indotta a servire non più esclusivamente gli interessi dei concorrenti”, bensì difende “questi ultimi in una prospettiva di necessario rispetto di tutti gli interessi protetti dalla costituzione economica, e riferibili, come rilevato, vuoi alla altrui libertà di concorrenza, vuoi alla corretta informazione del pubblico dei consumatori”. Così anche T. Ascarelli, *Teoria della concorrenza e dei beni immateriali*, Milano, 1960, p. 935: “un dialogo fondamentale nella disciplina dell’attività imprenditrice mi sembra quello tra la tutela di un interesse che in via generale potremmo dire dell’astratto consumatore e la tutela di un interesse che potremmo dire privilegiato dell’imprenditore”.

<sup>32</sup> Lo scopo del Trattato era quello di creare un mercato comune che favorisse lo sviluppo equilibrato di tutti i Paesi membri. Si trattava da una parte di avviare un processo di abbattimento di tutti gli ostacoli che impedivano il libero commercio tra un Paese e l’altro, dall’altra, di affiancare misure volte ad intervenire attivamente in certi settori per poter sviluppare un vero e proprio spazio unico di scambio, garantendo uno sviluppo equilibrato ad ogni Stato.

<sup>33</sup> Nel 1973 l’Assemblea consultiva del Consiglio d’Europa approva con la risoluzione n. 543 del 1973, il testo definitivo di una Carta europea di Protezione dei Consumatori. Per la prima volta viene data la definizione di consumatore, quale “ogni persona, fisica o morale, alla quale siano venduti beni o forniti servizi per uso privato”, così come sono riconosciuti a tale figura il diritto alla protezione e all’assistenza; il diritto al risarcimento del danno; il diritto all’informazione ed all’educazione; il diritto alla rappresentanza.

Sia nell'ambito della disciplina pubblica che di quella privata, la difesa del contraente debole risultò estremamente carente, mancando, appunto, un qualsivoglia disegno organico che disciplinasse la tutela del consumatore nell'ambito dei servizi di pubblica utilità.

Così, una protezione indiretta era apprestata dall'articolo 2597 del Codice Civile, relativo all'obbligazione a contrarre del monopolista legale.

Secondo quanto previsto da tale disposizione, l'ente erogatore di servizi pubblici in regime di esclusiva aveva l'obbligo di stipulare un contratto, le cui clausole essenziali garantivano la serietà del vincolo ed erano a priori determinate, ovvero assicuravano la parità di trattamento fra i diversi utenti<sup>34</sup>.

In quest'ottica veniva riconosciuto al contraente debole un diritto soggettivo, idoneo, con riguardo al problema particolare della tutela di fronte all'inosservanza da parte del monopolista dell'obbligo legale di contrattazione, a far ottenere al richiedente la prestazione che formava oggetto dell'impresa, oltre al risarcimento del danno<sup>35</sup>.

Rispetto a ciò va detto che la soddisfazione dell'interesse dell'utente si attua mediante un meccanismo di tutela, che interessa l'intero momento di incontro tra domanda ed offerta.

L'orientamento giuridico condizionato dall'assenza di una cultura antitrust, veniva utilizzato, come in questa ipotesi, per sopperire in alcuni casi a strumenti più puntuali di tutela.

Al di fuori della previsione speciale, infatti, quale quella contenuta nell'articolo 2597 del Codice Civile, l'imprenditore era sempre libero di discriminare fra le sue

---

<sup>34</sup> La disposizione postula l'esistenza di un obbligo di contrarre tout court, stabilendo che: "chi esercita un'impresa in condizione di monopolio legale ha l'obbligo di contrarre con chiunque richieda le prestazioni che formano oggetto dell'impresa, osservando la parità di trattamento". Il riferimento a "criteri di razionalità ed equità" è nella sentenza del Tribunale di Roma, 21 marzo 1991, in *Foro italiano*, 1991, vol. I, c. 2893, chiamato a decidere, in difetto di preventiva predisposizione di tariffe da parte del monopolista legale S.I.A.E., se il corrispettivo dovuto da un soggetto utilizzatore dovesse essere dello stesso ammontare di quello già convenuto con un altro.

<sup>35</sup> A tali conclusioni perviene C. Vaccà, *La composizione extragiudiziale delle controversie dei consumatori*, in *Consumatori, contratti, conflittualità: diritti individuali, interessi diffusi, mezzi di tutela*, Milano, 2000. In proposito anche le conclusioni di V. Roppo, *Questioni in tema di formazione del consenso, obbligo legale a contrarre e pari trattamento degli utenti di un'impresa monopolista*, in *Giurisprudenza italiana*, 1979, vol. I; L. Nivarra, *L'obbligo a contrarre e il mercato*, Padova, 1989.

Così, P. Catalozzi, *Obbligo di contrarre dell'E.N.E.L. e parità di trattamento degli utenti*, in *Giustizia civile*, 1991, vol. I, con riguardo al monopolio legale dell'E.N.E.L., in sede di commento alla sentenza della Corte Cassazione, 28 dicembre 1990, n. 12196.

controparti, rifiutando di contrattare e/o imponendo il contenuto delle clausole del contratto.

Risultava chiaro, quindi, quanto tale forma di protezione indiretta, non considerasse, in modo attento, gli interessi del contraente debole, in molti casi altri e diversi da quelli previsti dalla specifica disposizione<sup>36</sup>.

Inoltre, nei settori in cui il processo di liberalizzazione ha introdotto un'effettiva concorrenza, l'applicabilità della norma non trovava attuazione, richiamando così i principi dell'offerta al pubblico, dettati dall'articolo 1336 del Codice Civile<sup>37</sup>.

Rimanendo in tema di comportamenti lesivi per il mercato e particolarmente gravosi per gli utenti, una tutela indiretta era riconosciuta al consumatore dalla Legge n. 287/90, in particolare dall'articolo 3, che vietava i comportamenti abusivi dell'impresa in posizione dominante<sup>38</sup>.

La Legge avente ad oggetto principalmente norme per la tutela della concorrenza e del mercato, in attuazione dell'articolo 41 della Costituzione a tutela e garanzia del diritto di iniziativa economica, proibiva le intese tra imprese che avevano per oggetto o per effetto di impedire, restringere o falsare in maniera consistente il gioco della concorrenza; l'abuso da parte di una o più imprese di una posizione dominante all'interno del mercato nazionale o in una sua parte rilevante; le operazioni di concentrazione restrittive della libertà di concorrenza.

Rispetto alla tutela della figura del consumatore debole, può dirsi che la disposizione si limitava ad enunciare divieti generali per l'imprenditore al quale si univa l'indicazione di una serie di condotte abusive, di valore meramente esemplificativo.

---

<sup>36</sup> In merito anche R. Sacco, *Il Contratto*, in *Trattato di Diritto civile italiano*, Torino, 1975; C. Grasseti, *Patto di boicottaggio e concorrenza sleale*, in *Rivista Diritto industriale*, 1959, vol. I. Altresì L. Raiser, *Il compito del Diritto privato*, Milano, 1990; T. Ascarelli, *Teoria della concorrenza e dei beni immateriali*, cit..

<sup>37</sup> In tale prospettiva G. Napolitano, *Servizi pubblici e rapporti di utenza*, Padova, 2001, p. 490: "ove l'introduzione della concorrenza si traduca in una sostanziale liberalizzazione dell'attività, la disciplina della conclusione del contratto potrebbe, allora, trovare fondamento nel generico rivolgimento alla collettività dell'attività e, quindi, risolversi nella applicazione della disposizione sull'offerta al pubblico".

<sup>38</sup> Tale intervento, inoltre, istituisce l'Autorità garante della concorrenza e del mercato ed attribuisce alle associazioni rappresentative dei consumatori, come alle pubbliche amministrazioni o a chiunque vi abbia interesse, la facoltà di segnalare all'Autorità le iniziative, anche eventuali, restrittive della libera concorrenza.

Per tutti G. Giannelli, *Impresa pubblica e privata nella Legge antitrust*, Milano, 2000.

Un atto poteva risultare di concorrenza sleale pur non arrecando alcun pregiudizio al consumatore, e tale rimaneva, anche qualora quest'ultimo ne avesse tratto vantaggio.

In generale, infatti, va detto che in presenza di un grado di concorrenza soddisfacente sul mercato, ogni azione di un'impresa trovava un limite sostanziale nella possibile opposizione da parte degli altri operatori economici ed eliminava l'opportunità di uno specifico intervento repressivo a difesa del contraente debole<sup>39</sup>.

Appariva evidente, dunque, quanto gli interessi dei concorrenti, oggetto di valutazione diretta da parte della normativa, giocassero su un piano diverso da quelli collettivi, protetti in via mediata attraverso la "valutazione comparativa dell'interesse diretto del concorrente".

L'esigenza di un trattamento paritario di protezione tra professionista e consumatore suscitò l'attenzione del legislatore comunitario, che elaborò una disciplina in materia di clausole vessatorie, al fine di predisporre uno strumento puntuale di tutela per il cittadino, atto a bilanciare tutti gli interessi in gioco<sup>40</sup>.

Nel nostro ordinamento giuridico l'applicazione di tale normativa è stata più volte richiamata nell'ambito della protezione offerta all'utente di servizi di pubblica utilità: risultava, difatti, possibile sia per i contratti aventi ad oggetto la cessione di beni che l'erogazione di servizi, sebbene nella Direttiva di indirizzo 93/13/CE fosse ravvisata la possibilità di limitarne l'efficacia qualora l'attività di erogazione del servizio sottendesse il principio della solidarietà fra gli utenti<sup>41</sup>.

In particolare, la regolamentazione era volta alla difesa del contraente debole rispetto al fenomeno della contrattazione conclusa mediante moduli, formulari ed in genere contratti predisposti e mirava ad apprestare un livello minimale di tutela,

---

<sup>39</sup> Sul punto P. G. Jaeger, *I soggetti della concorrenza sleale*, in *Rivista Diritto industriale*, 1971, vol. I, p. 101.

<sup>40</sup> Le clausole vessatorie sono quelle parti del contratto che "malgrado la buona fede determinano a carico di una parte un significativo squilibrio dei diritti e degli obblighi derivanti dal contratto".

Secondo l'articolo 1341 del Codice Civile sono vessatorie quelle clausole che prevedono a favore di chi le ha predisposte limitazioni di responsabilità, facoltà di recesso, facoltà di sospendere l'esecuzione del contratto; come a sfavore di chi le sottoscrive termini di decadenza, limitazioni alla facoltà di porre eccezioni, restrizioni alla libertà contrattuale nei rapporti con i terzi, tacita proroga o rinnovazione del contratto, clausole compromissorie o deroghe alla competenza dell'autorità giudiziaria.

Nel caso di una o più clausole vessatorie la Legge prevedeva che queste fossero impegnative per il consumatore solo se questi, al momento della conclusione del contratto, le aveva conosciute o avrebbe dovuto conoscere, usando l'ordinaria diligenza.

<sup>41</sup> Si veda il 15° considerando della Direttiva.



attraverso il contrasto di determinate prassi che si instaurano nella predisposizione di condizioni contrattuali da parte dei professionisti e degli imprenditori<sup>42</sup>.

In modo analogo, garantiva protezione ogni volta in cui, nella stipula di un contratto, uno dei contraenti si trovasse in una posizione di obiettiva debolezza<sup>43</sup>.

Venendo alle azioni di difesa queste potevano essere di due tipi, individuale e collettiva. La prima consentiva al contraente debole di un contratto già concluso l'accertamento della nullità automatica ex lege della clausola vessatoria, la seconda rappresentava, invece, un rimedio anche preventivo.

Nella logica delle disposizioni suddette le associazioni dei consumatori<sup>44</sup> e dei professionisti, così come le camere di commercio, industria, artigianato ed agricoltura, diventavano interlocutrici istituzionali sia sul piano nazionale che transnazionale, per la

---

<sup>42</sup> La vessatorietà di una clausola era valutata tenendo conto della natura del bene o del servizio oggetto del contratto e facendo riferimento alle circostanze esistenti al momento della sua conclusione ed alle altre clausole del contratto medesimo o di un altro collegato o da cui dipende.

<sup>43</sup> In caso di dubbio sul senso di una clausola, prevaleva l'interpretazione più favorevole al consumatore. Tali considerazioni trovano autorevoli conferme nei commenti di G. Alpa e S. Patti, *Le clausole vessatorie nei contratti con i consumatori*, in *Commentario al Codice Civile* a cura di P. Schlesinger, Milano, 2003; M. C. Bianca., *Il contratto*, Milano, 2000.

F. Tommaseo, *Commento all'articolo 1469 sexies Codice Civile*, in G. Alpa e S. Patti, *Le clausole vessatorie nei contratti del consumatore*, in *Commentario al Codice Civile* a cura di P. Schlesinger, cit.; P. Gaggero, *Le clausole abusive nei contratti di assicurazione*, in *Le clausole abusive nei contratti stipulati con i consumatori*, a cura di C. M. Bianca e G. Alpa, Padova, 1996. V. Roppo, *Clausole abusive*, in *Enciclopedia giuridica*, Roma, 1988, vol. VI.

Per uno studio particolarmente approfondito sul controllo del significativo squilibrio e della buona fede E. Minervini, *Tutela del consumatore e clausole vessatorie*, Napoli, 1999; A. Orestano, *I contratti con i consumatori e le clausole abusive nella Direttiva comunitaria: prime note*, in *Rivista critica Diritto privato*, 1992. Altresì M. Bin, *Clausole vessatorie: una svolta storica*, in *Contratti e impresa/Europa*, 1996.

<sup>44</sup> La Legge 30 luglio 1998 riconosce palesemente il ruolo delle associazioni dei consumatori e ne dà status giuridico e rappresentatività. Esse sono definite come "le formazioni sociali che abbiano per scopo statutario esclusivo la tutela dei diritti e degli interessi dei consumatori e degli utenti".

Riunite in Associazione Nazionale – il Consiglio nazionale dei consumatori e degli utenti, CNCU, che, ove richiesto, esprime pareri sugli schemi di disegni di legge, nonché sui disegni di legge del Governo che riguardano i diritti e gli interessi dei consumatori e degli utenti; formula proposte, anche in riferimento ai programmi e alle politiche comunitarie, sempre nel medesimo ambito; favorisce iniziative volte a promuovere il potenziamento dell'accesso dei consumatori e degli utenti ai mezzi di giustizia previsti per la soluzione delle controversie – sotto l'egida tutela del Ministero dell'Industria, del Commercio e dell'Artigianato, sono ormai un nutrito numero, ognuna con vocazione e specificità particolari.

Certamente le battaglie condotte da queste contro le grandi imprese o le holding multinazionali negli Stati Uniti sono più famose degli oscuri, e a volte inconsistenti, lavori di assistenza al piccolo consumatore italiano. Tuttavia, lo loro influenza aumenta con il crescere della coscienza consumeristica e, con l'avvento di nuove forme di collaborazione tra i vari attori del mercato, sono destinate a recitare sempre più un ruolo di primo piano.

promozione di azioni inibitorie, volte all'accertamento dell'eventuale vessatorietà, ovvero del significativo squilibrio dei diritti e degli obblighi derivanti dal contratto<sup>45</sup>.

La riflessione che si pone a conclusione dell'analisi di tale normativa riguarda i casi in cui il contratto, pur privo delle clausole dichiarate vessatorie, rimaneva squilibrato a danno dell'utente, con conseguente assenza di mezzi per una specifica tutela a favore del contraente debole.

Quanto detto fornisce lo spunto per introdurre una riflessione sull'impegno profuso da parte delle istituzioni e della dottrina per un confronto circa la codificazione di una serie di principi a cui orientare l'organizzazione e la gestione dei servizi pubblici, volti a garantire la difesa del consumatore, anche in quei casi non tutelati dalla normativa delle clausole vessatorie.

In un tale contesto operativo la scelta compiuta a livello comunitario, confermata in sede di attuazione dal legislatore italiano, ha inteso soddisfare il bisogno di difesa del contraente debole, in stretta relazione con la necessità del mercato di far emergere tra tutti l'imprenditore più meritevole.

Si è cercato di promuovere l'ampliamento degli strumenti di protezione del consumatore e dello scambio economico. Va detto, infatti, quanto gli interessi coinvolti siano strettamente connessi l'uno all'altro: per l'impresa l'obiettivo finale è conseguire profitto ed i consumatori legittimano tale funzione attraverso il consenso espresso nei confronti delle offerte di mercato che meglio garantiscano i loro diritti<sup>46</sup>.

L'attuale evoluzione del quadro normativo comunitario e nazionale convalidano questo orientamento, fino ad arrivare all'elaborazione di nuovi strumenti di protezione, tra i quali, la carta dei servizi, che nel corso del presente lavoro sarà argomento di

---

<sup>45</sup> A questo proposito può essere ricordata l'azione di Cittadinanzattiva – Associazione di tutela dei consumatori – che nel 1998, nel quadro di un progetto europeo, ha intrapreso una causa pilota contro A.B.I. (l'Associazione Bancaria Italiana, la Banca Popolare di Milano e la Banca Fideuram), che ha portato alla sentenza del 21 gennaio 2000 del Tribunale di Roma, con la quale è stata riconosciuta la vessatorietà di 32 delle 42 clausole oggetto della causa.

Sui caratteri di tale azione M. Libertini, *Prime riflessioni sull'azione inibitoria dell'uso di clausole vessatorie (articolo 1469-sexies C.C.)*, in *Contratti e impresa/Europa*, 1996, p. 557: “anche se i soggetti legittimati hanno uno specifico interesse da far valere, che riguarda proprio l'attuazione delle proprie finalità istituzionali, non v'è dubbio che, attraverso l'inibitoria dell'articolo 1469-sexies, i soggetti legittimati, pubblici o privati, operino per l'attuazione di norme di diritto obiettivo, poste nell'interesse della serie indeterminata dei singoli consumatori. Ciò fa sì che, sul terreno della rilevanza giuridica, l'interesse istituzionale proprio dell'associazione sia preso in considerazione solo se e in quanto non possa entrare in conflitto con l'interesse prevalente, che è quello collettivo dei consumatori”.

<sup>46</sup> La tesi è di N. Bobbio, *L'itinerario di Tullio Ascarelli*, in *Scritti in memoria di Tullio Ascarelli*, Milano, 1969, vol. I.

trattazione, e di specifiche regolamentazioni, come il Regolamento n. 2006/04, che disciplina la cooperazione fra le Autorità nazionali preposte all'applicazione della normativa a tutela dei consumatori<sup>47</sup> e la più recente Direttiva n. 29/05 sulle pratiche commerciali sleali<sup>48</sup>.

### ***1.3 La carta dei servizi nell'esperienza anglosassone***

In questa sede sarà sviluppata un'analisi dell'esperienza anglosassone in tema di carta dei servizi, al fine di individuare i possibili impieghi dello strumento per la difesa del consumatore-utente.

Prima di trattare del nostro Paese, risulta, infatti, doveroso iniziare lo studio laddove tale documento è nato e si è sviluppato, il Regno Unito, e, dal quale successivamente, si è diffuso ad altri stati europei (in Belgio, Francia, Spagna ed Italia) fino ad approdare in America con il National Performance Review Report, noto con il nome di Rapporto Gore<sup>49</sup>.

---

<sup>47</sup> Una conseguenza della globalizzazione del mercato è l'efficacia ultranazionale dei comportamenti scorretti delle imprese. La reazione delle istituzioni europee in merito è raccolta da A. M. Marchio, *Regolamento sulla cooperazione per la tutela dei consumatori: Regolamento CE n. 2006/04*, in *Le nuove leggi civili commentate*, 2006, vol. III.

<sup>48</sup> Con i Decreti legislativi n. 145 e n. 146 del 2 agosto 2007, in vigore dal 21 settembre 2007, il Governo ha dato attuazione alla delega contenuta nella Legge comunitaria 2005, recependo le Direttive 2006/114/CE e 2005/29/CE.

A differenza della precedente normativa in materia di pubblicità ingannevole, la disciplina delle pratiche commerciali sleali individua esplicitamente come soggetto da proteggere il consumatore, definito come "qualsiasi persona fisica che, nelle pratiche commerciali oggetto del presente titolo, agisce per fini che non rientrano nel quadro della sua attività commerciale, industriale, artigianale o professionale".

Importante novità risulta l'introduzione del parametro di riferimento della tutela, che invita a tenere conto del "consumatore medio" del gruppo che rappresenta il target di riferimento dell'azione scorretta dell'impresa.

<sup>49</sup> Le carte adottate negli altri ordinamenti: citizen's charter (Regno Unito, 1991), charte des services publics (Francia, 1992), plan de modernización de la administración del estado (Spagna, 1992), government performance and results act (Stati Uniti, 1993).

S. Cassese, *Dalla vecchia alla nuova disciplina dei servizi pubblici*, in *Rassegna giuridica energia elettrica*, 1998, vol. II, pp. 236-237: "gli interessi presi in considerazione sono quelli degli utenti. Essi sono determinati dalle cosiddette carte dei servizi.

Il primo paese ad introdurle è stato il Regno Unito (citizen's charter). Poi è seguita la Francia con la charte des services publics. Poi l'Italia, nel 1994, con un documento simile. Le carte dei servizi stabiliscono diritti degli utenti e obblighi degli erogatori dei servizi. Vengono adottate dopo consultazione degli utenti; quindi, sono il risultato di un dibattito tra gli erogatori dei servizi e gli utenti".

La prima carta dei servizi è nata in Inghilterra nel 1991 attraverso l'attività di governo del Primo Ministro John Major, che ha avuto il merito di promuovere una riflessione sulla politica delle aziende pubbliche erogatrici dei servizi gestiti direttamente o indirettamente dallo Stato, quali la sanità, le scuole, i trasporti, le poste, la giustizia ed il fisco.

In particolare, il management e gli operatori, sono stati spinti a rileggere i rispettivi ruoli rispetto alla produzione, erogazione e fruizione dei servizi pubblici.

Non sono invece stati compresi i settori di pubblica utilità, completamente privatizzati, come l'energia e le telecomunicazioni, per i quali la definizione degli standard veniva demandata alle Autorità amministrative indipendenti<sup>50</sup>.

Nella sua presentazione alla citizen's charter, il Primo Ministro precisava che la carta della qualità dei servizi doveva essere intesa come un programma dinamico di riforma e miglioramento dei servizi pubblici, realizzato al fine di favorire la soddisfazione dei bisogni e delle esigenze del consumatore-utente<sup>51</sup>.

---

La carta dei servizi ha lo scopo di richiamare l'attenzione del settore pubblico sul soddisfacimento dei bisogni dell'utente attraverso la semplificazione delle procedure amministrative, la modernizzazione dei servizi erogati, l'aumento della trasparenza e della facilità di accesso agli atti per i cittadini.

Per tutti L. Ammannati, M. A Cabiddu, P. De Carli (a cura di), *Servizi pubblici, concorrenza, diritti*, cit., p. 346: "in Francia il processo di attuazione della carta è praticamente fallito; le uniche esperienze esistenti di miglioramento della qualità del servizio sono condotte spontaneamente da alcune public utilities nazionali, e seguendo una logica completamente diversa da quella prevista dall'intervento nazionale.

Nella prospettiva statunitense Ministero delle Attività Produttive - Direzione Generale per l'armonizzazione del mercato e tutela dei consumatori, *La carta della qualità dei servizi*, cit., p. 10: "metti l'utente al primo posto-ha rappresentato lo slogan con cui l'amministrazione Clinton ha presentato, nel settembre del 1993, il proprio programma di riorganizzazione dell'apparato amministrativo, contenuto nel National Performance Review Report".

In generale, per i riferimenti G. Sciullo, *Profili della Direttiva 27.1.1994 "Principi sull'erogazione dei servizi pubblici"*, in *Diritto economico*, 1996 ed anche gli *Atti sul convegno carta dei servizi: seminario internazionale sulle esperienze europee*, organizzato dal Dipartimento della Funzione Pubblica, Roma, 21 marzo 1997.

<sup>50</sup> Va richiamato il lavoro di L. Ammannati, M. A Cabiddu, P. De Carli (a cura di), *Servizi pubblici, concorrenza, diritti*, cit..

<sup>51</sup> Dal sito della BBC <http://news.bbc.co.uk/onthisday/hi/dates/stories/july/22/newsid.stm> l'articolo del giorno 21 July 1991, "1991- citizen's charter promises better services", attraverso il quale il Primo Ministro John Major lancia il programma della carta del cittadino, volto al miglioramento dei servizi pubblici: "calling it the central theme for public life in the 1990s it is Mr Major's first attempt to re-define Conservatism after Mrs Thatcher stepped down last November.

Launching the White Paper at a press conference in Whitehall Mr Major admitted - I don't pretend that I am offering a quick fix -.

He said - It is a programme for a decade. The charter programme will find better ways of converting money into better services. I want the people of the country to have services in which they can be confident, and in which public servants can take pride -.

La carta dei servizi ha inteso andare oltre gli strumenti classici della customer satisfaction, ormai considerati inadeguati dalla maggior parte degli esperti, promuovendo un sistema di erogazione del servizio orientato al cliente.

Precisamente, secondo la logica di cambiamento appena descritta, la citizen's charter ha cercato di sviluppare il potere del consumatore, dando una forma concreta alla centralità del punto di vista dell'utente<sup>52</sup>.

Tale documento è stato concepito, infatti, per i contraenti deboli dei servizi pubblici, affinché gli stessi potessero aiutare e sostenere la cultura e le azioni delle aziende erogatrici orientate al raggiungimento di una maggiore qualità, così come avere maggior voce nella progettazione ed erogazione dei servizi<sup>53</sup>.

In riferimento ai succitati aspetti, occorre precisare che con l'espressione "carta dei servizi" si è inteso un documento mediante il quale un ente fornisce ai propri utenti, attuali e potenziali, informazioni di vario tipo sulla propria organizzazione ed occupazione; a chi si rivolge; quali sono i servizi che eroga e come vi si accede; i livelli di qualità che può garantire; quali sistemi adotta per la valutazione delle proprie prestazioni; come assicura la tutela e la partecipazione dei destinatari dei servizi stessi.

Inoltre, per meglio comprendere il processo di riforma, va considerato che nel Regno Unito il riferimento base del mondo economico è dato dal mercato e dalla competitività.

In questo contesto la pubblica amministrazione opera per produrre servizi che soddisfino sempre più il consumatore, attraverso il miglioramento della qualità e degli

---

The principles underlying the prime minister's plans are to increase competition and privatisation in the public sector and to improve standards with initiatives like performance related pay. League tables of examination results, truancy and leavers' destinations will be introduced in schools.

Similar tables showing council performance will also become available when a new bill allows the Audit Commission greater access to their accounts.

For the first time NHS patients will have guaranteed time limits for all consultations and some treatments.

The utilities - including gas and electricity - will also be expected to offer and keep appointments for home visits, as part of the attempt to put consumers' rights first".

<sup>52</sup> A sostegno N. Lewis, *The citizen's charter e next steps: a new way of governing*, in *Political Quarterly*, 1993; N. Pasini, *Le carte dei servizi. Per migliorare la qualità dei servizi pubblici*, cit..

<sup>53</sup> D. Gavin, *Citizens as customers – Charters and the contractualisation of qualità in public services*, in *Public management review*, 2005, vol. VII, pp. 322-323: "in some countries part of the underlying message has been to promote the empowerment of citizens by raising their critical awareness of the quality of services and letting those who are dissatisfied seek out other providers".

standard di servizio<sup>54</sup>.

La carta dei servizi si differenzia da tutti gli altri strumenti di tutela del consumatore debole proprio per l'adozione di standard di qualità minimi nazionali condivisi con gli utenti, a cui tutti i soggetti devono uniformarsi, al fine di rendere trasparente e verificabile l'azione di erogazione<sup>55</sup>.

Ciò implica che l'impresa produttrice e distributrice di servizi pubblici prenda specifici impegni rispetto all'assunzione ed al rispetto di standard espliciti nella fornitura della prestazione. E' dunque sostanziale fissare dei valori misurabili che colgano aspetti del servizio percepiti dall'utente e sui quali l'amministrazione abbia la possibilità di intervento, così come valutare poi la performance effettiva rispetto a quei valori.

Il punto di partenza a questo proposito è il voler superare l'autoreferenzialità della pubblica amministrazione, per ottenere, in primo luogo, che gli interventi dei cittadini riescano a produrre cambiamenti effettivi e, in seconda ipotesi, possano avere un peso in sede di valutazione delle aziende, al pari dei risultati di bilancio.

Da qui la necessità di favorire un programma di confronto fra pubblica amministrazione e consumatori con procedure strutturate ed orientate al miglioramento della qualità dei servizi, di cui la citizen's charter ne è la concretizzazione.

Il programma politico alla base di questo strumento ha promosso la messa in rete delle diverse realtà dei servizi pubblici, per lo sviluppo di programmi innovativi sulla qualità percepita dai consumatori ed ha incentivato l'ascolto dei cittadini, riconoscendo gli stessi come soggetti in grado di produrre valutazioni autonome e competenti.

Pertanto la carta ha rappresentato e rappresenta tuttora uno strumento di empowerment per il consumatore, attraverso l'informazione, la comunicazione e la condivisione delle attività della pubblica amministrazione, incentrate sul tema della qualità, accessibilità, scelta, standard, valore, criteri strettamente connessi al miglioramento dei servizi pubblici<sup>56</sup>.

---

<sup>54</sup> Così T. Blair, in *The Guardian*, 24 June 2004, p. 1: "in reality, I believe people do want choice, in public services as in other services. But anyway, choice isn't an end in itself. It is one important mechanism to ensure that citizens can indeed secure good schools and health services in their communities."

<sup>55</sup> Secondo questo approccio Cabinet Office, *The citizen's charter. Raising the standard*, London, 1991, p. 4: "the charter programme is a toolkit of initiatives and ideas to raise standards in the way most appropriate to each service".

<sup>56</sup> Per i principali valori del documento, UNPAN - Centre for Good Governance, *Good governance and change management: toolkits for public managers*, New York, 2005, p. 15: "- Standards.

In conclusione, l'esperienza anglosassone della citizen's charter ha definito una politica di sviluppo di un approccio partecipato dell'azione pubblica nell'erogazione di servizi, finalizzato a creare, regolare, condividere, utilizzare e capitalizzare il patrimonio di competenze dell'amministrazione, così come del consumatore debole, al fine di generare valore aggiunto per il mercato.

Nell'ambito dei servizi pubblici la diffusione di conoscenze tra i diversi interlocutori, come la messa a punto di specifiche forme di rappresentanza e di rappresentazione a vario livello, è considerata la fonte principale del vantaggio competitivo<sup>57</sup>.

Rimanendo in ambito internazionale, prima di passare all'esperienza italiana a riguardo, vale la pena segnalare che in questi anni il Consiglio d'Europa ha più volte formulato alcune proposte per la possibile adozione di una carta europea dei servizi pubblici, affinché in tutto il territorio comunitario venga garantito un determinato livello

---

The charter should lay out explicit standards of service delivery so that users understand what they can reasonably expect from service providers. These standards should be time-bound, relevant, accurate, measurable and specific. (...)

The tendency among organizations to develop targets and standards based on their own convenience as opposed to the needs of the citizens must be avoided.

- Information and openness.

A key attribute of good service is the availability of relevant and concise information to the users at the right time and at the right place. The charters should contain, in plain language, full and accurate information about services available, levels and quality of service to be expected, available channels for grievance redressal (...).

- Choice and consultation.

The charter should provide choice of services to users wherever practicable. There should be regular and systematic consultation with the users of the service to fix service standards and to ascertain quality of service delivery.

- Courtesy and helpfulness.

The charter can help embed a culture of courteous and helpful service from public servants (...).

- Grievance redressal and complaints handling.

There is a strong link between the provision of quality service and effective handling of complaints. Firstly, by facilitating and responding to complaints, the causes for complaint can be reduced. Secondly, by identifying 'trends' in complaints, the service provider can resolve systemic and recurring problems".

<sup>57</sup> A tale dato pervengono L. Ammannati, M. A Cabiddu, P. De Carli (a cura di), *Servizi pubblici, concorrenza, diritti*, cit., p. 341: "il programma della citizen's charter è stato efficace nel contribuire al miglioramento dei servizi pubblici inglesi: ne è dimostrazione la forte riduzione degli eventi registrati al di fuori degli standard previsti dalle carte".

Altresì Secondo questo approccio D. Gavin, *Citizens as customers – Charters and the contractualisation of qualità in public services*, in *Public management review*, cit., p. 334: "the british experience does suggest that the citizen's charter has probably had beneficial effects on quality of service.

However, there have been intermittent allegations (many of them anecdotal) that performance outcomes may sometimes be manipulated by those involved (...) labelled with the last collection time rather than with a series of detailed collection times from morning until evening".

qualitativo e quantitativo del servizio.

A questo proposito, in seguito, risulterà interessante dedicare parte del presente lavoro allo studio di una carta comunitaria della qualità dei servizi.

Tale documento, infatti, rappresenta un passaggio significativo per l'ambito dei servizi di pubblica utilità, poiché volto a garantire i consumatori, oltre che ad attuare una correzione nella politica dell'Unione europea attraverso il riconoscimento del servizio pubblico.



## SECONDO CAPITOLO

### LO SCHEMA DELLA CARTA DELLA QUALITÀ DEI SERVIZI DALLA DIRETTIVA CIAMPI-CASSESE ALLA LEGGE N. 244/2007

#### ***2.1 La carta della qualità dei servizi nella produzione legislativa***

La carta della qualità dei servizi è stata introdotta con la Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 27 gennaio 1994, in seguito indicata come normativa Ciampi-Cassese, che aveva lo scopo di sollecitare le amministrazioni dei settori di pubblica utilità, (ovvero sanità, telecomunicazioni, trasporti, distribuzione energia, acqua e gas), ad impegnarsi per monitorare e migliorare i propri standard di qualità di prestazione<sup>58</sup>.

---

<sup>58</sup> In Italia, la carta della qualità dei servizi viene pensata nell'ambito dell'ampio quadro di riforme elaborate, per la maggior parte, dal Dipartimento della Funzione Pubblica. Il quadro in cui questo strumento si sviluppa è ben rappresentato dalle parole dell'allora Ministro della Funzione Pubblica Sabino Cassese, nella premessa al volume intitolato *La carta della qualità dei servizi pubblici*, pubblicato nel 1993: "i rapporti tra le amministrazioni che erogano servizi pubblici e i fruitori di tali servizi sono spesso difficili, a causa di molte disfunzioni, dovute alla rapida crescita dei servizi, alla crescente domanda di servizi più efficienti, all'ordinamento arcaico di molti servizi pubblici".

L'analisi cui si riferisce il passo appena riportato, rappresenta la base su cui nell'anno immediatamente successivo è stata adottata la Direttiva Ciampi-Cassese.

Vale la pena ricordare che la disposizione stabilisce "i principi cui deve essere uniformata progressivamente, in generale, l'erogazione dei servizi pubblici. Ai fini della presente Direttiva sono considerati servizi pubblici, anche se svolti in regime di concessione o mediante convenzione, quelli volti a garantire il godimento dei diritti della persona, costituzionalmente tutelati, alla salute, all'assistenza e previdenza sociale, all'istruzione e alla libertà di comunicazione, alla libertà e alla sicurezza della persona, alla libertà di circolazione, ai sensi dell'articolo 1 della Legge 12 giugno 1990, n. 146, e quelli di erogazione di energia elettrica, acqua e gas.

Ai principi della Direttiva si uniformano le pubbliche amministrazioni che erogano servizi pubblici.

Per i servizi erogati in regime di concessione o mediante convenzione e comunque svolti da soggetti non pubblici, il rispetto dei principi della Direttiva è assicurato dalle amministrazioni pubbliche nell'esercizio dei loro poteri di direzione, controllo e vigilanza. Le amministrazioni concedenti provvedono ad inserire i contenuti della presente Direttiva negli atti che disciplinano la concessione. Gli enti erogatori dei servizi pubblici, ai fini della presente Direttiva, sono denominati soggetti erogatori".

La Direttiva del 1994 attribuisce agli enti erogatori un'ampia autonomia nella predisposizione delle carte, sia pure ovviamente in conformità ai principi prescritti dalla regolamentazione medesima.

A tal fine la Direttiva stabilisce che ogni soggetto, pubblico o privato, che eroga un servizio pubblico, debba elaborare ed applicare la propria “carta dei servizi”, finalizzata a garantire prefissati livelli qualitativi minimi delle prestazioni<sup>59</sup>.

La normativa specifica le modalità di articolazione delle carte, stabilendo che esse debbano contenere l’indicazione dei principi generali, dei contenuti e delle forme di protezione dei cittadini in caso di inadempienze da parte dell’ente nell’erogazione del servizio.

Al fine di definire i contorni giuridici dello strumento, merita un approfondimento l’impianto della Direttiva, che si articola su tre parti, (e cioè principi fondamentali, strumenti e tutela) e si chiude con l’impegno del Governo ad adottare tutte le misure amministrative, regolamentari e legislative necessarie per dare piena attuazione ai principi ivi contenuti.

Tale tripartizione sopra indicata risulta poi dettagliata come segue:

- a) principi fondamentali cui devono attenersi i soggetti che erogano un servizio di pubblica utilità, che sono di seguito specificati:
  1. eguaglianza: parità di trattamento sia fra le diverse aree geografiche di utenza, sia fra le diverse categorie o fasce di utenti<sup>60</sup>;

---

<sup>59</sup> Sulle carte della qualità dei servizi in particolare, M. A. Stefanelli, *La tutela dell’utente di pubblici servizi*, Padova, 1994; S. Battini, *La carta dei servizi*, in *Giornale Diritto amministrativo*, 1995, vol. VII; F. Pellizzer e L. Trucchia, *Brevi spunti sulla responsabilità delle pubbliche amministrazioni nei servizi*, in *Regione e governo locale*, 1996, vol. I; G. Sanviti, *La carta della qualità dei servizi pubblici*, in *Regione e governo locale*, 1994. Altresì G. Vesperini e S. Battini, *Carta della qualità dei servizi pubblici. Erogazione delle prestazioni e diritti degli utenti*, cit., p. 52: “il primo e più importante degli obiettivi enunciati negli indirizzi di riforma è quello di porre gli utenti nella condizione di controllare la qualità di servizio. (...) La definizione di carte che stabiliscano diritti degli utenti e obblighi delle amministrazioni, individuano gli standard minimi di qualità delle prestazioni”, ed ancora “la funzione degli standard di qualità del servizio, (...) risponde all’obiettivo di rendere misurabili le prestazioni erogate, trasformando la qualità del servizio in un dato quantitativo, cioè in un numero, e rendendola, così, oggettivamente apprezzabile” (p. 64).

Nello specifico degli indicatori di qualità N. Pasini (a cura di), *Le carte della qualità dei servizi. Per migliorare la qualità dei servizi pubblici*, cit., p. 96: “gli standard di qualità sono il punto centrale, più innovativo e più impegnativo della carta della qualità dei servizi. Essi vengono definiti dalla Direttiva come obiettivi di qualità di cui i soggetti erogatori assicurano il rispetto. Questa definizione (...) è di stampo britannico, nel senso che è identica a quella contenuta nella *citizen’s charter* inglese”; R. Ruffini, *La carta della qualità dei servizi. Valutazione e miglioramento della qualità nella pubblica amministrazione*, Milano, 2004, p. 143: “gli standard, con riferimento agli indicatori quantitativi, possono essere standard minimi (o specifici) e standard medi (o generali). I primi fanno riferimento a un valore soglia che deve essere comunque rispettato. (...) Gli standard medi fanno invece riferimento a un livello medio atteso di valore di un dato indicatore, ricavabile facendo appunto la media di tutti i valori desunti per l’indicatore stesso in un determinato periodo di tempo”.

<sup>60</sup> Eguaglianza: l’erogazione del servizio pubblico deve essere ispirata al principio di eguaglianza dei diritti degli utenti. Le regole riguardanti i rapporti tra utenti e servizi pubblici e

2. imparzialità: comportamenti ispirati a criteri di equità e giustizia; divieto di arbitrarie disparità dei soggetti erogatori nei confronti degli utenti<sup>61</sup>;
3. continuità: erogazione del servizio continua, regolare, senza interruzioni<sup>62</sup>;
4. diritto di scelta: tra i diversi soggetti che erogano il servizio, dove consentito dalla legge<sup>63</sup>;
5. partecipazione: del cittadino all'erogazione del servizio ed all'elaborazione di dati e documenti<sup>64</sup>;
6. efficienza ed efficacia: nell'erogazione del servizio in termini sia assoluti che relativi<sup>65</sup>.

---

l'accesso ai servizi pubblici devono essere uguali per tutti. Nessuna distinzione nell'erogazione del servizio può essere compiuta per motivi riguardanti sesso, razza, lingua, religione ed opinioni politiche. Va garantita la parità di trattamento, a parità di condizioni del servizio prestato, sia fra le diverse aree geografiche di utenza, anche quando le stesse non siano agevolmente raggiungibili, sia fra le diverse categorie o fasce di utenti.

L'eguaglianza va intesa come divieto di ogni ingiustificata discriminazione e non, invece, quale uniformità delle prestazioni sotto il profilo delle condizioni personali e sociali. In particolare, i soggetti erogatori dei servizi sono tenuti ad adottare le iniziative necessarie per adeguare le modalità di prestazione del servizio alle esigenze dei portatori di handicap.

<sup>61</sup> Imparzialità: i soggetti erogatori hanno l'obbligo di ispirare i propri comportamenti, nei confronti degli utenti, a criteri di obiettività, giustizia e imparzialità. In funzione di tale obbligo si interpretano le singole clausole delle condizioni generali e specifiche di erogazione del servizio e le norme erogatrici di settore.

<sup>62</sup> Continuità: l'erogazione dei servizi pubblici, nell'ambito delle modalità stabilite dalla normativa regolatrice di settore, deve essere continua, regolare e senza interruzioni. I casi di funzionamento irregolare o di interruzione del servizio devono essere espressamente regolati dalla normativa di settore. In tali casi, i soggetti erogatori devono adottare misure volte ad arrecare agli utenti il minor disagio possibile.

<sup>63</sup> Diritto di scelta: ove sia consentito dalla legislazione vigente, l'utente ha diritto di scegliere tra i soggetti che erogano il servizio. Il diritto di scelta riguarda, in particolare, i servizi distribuiti sul territorio.

<sup>64</sup> Partecipazione: la partecipazione del cittadino alla prestazione del servizio pubblico deve essere sempre garantita, sia per tutelare il diritto alla corretta erogazione del servizio, sia per favorire la collaborazione nei confronti dei soggetti erogatori.

L'utente ha diritto di accesso alle informazioni in possesso del soggetto erogatore che lo riguardano. Il diritto di accesso è esercitato secondo le modalità disciplinate dalla Legge 7 agosto 1990, n. 241.

L'utente può produrre memorie e documenti; prospettare osservazioni; formulare suggerimenti per il miglioramento del servizio. I soggetti erogatori danno immediato riscontro all'utente circa le segnalazioni e le proposte da esso formulate.

I soggetti erogatori acquisiscono periodicamente la valutazione dell'utente circa la qualità del servizio reso.

<sup>65</sup> Efficienza ed efficacia: il servizio pubblico deve essere erogato in modo da garantire l'efficienza e l'efficacia. I soggetti erogatori adottano le misure idonee al raggiungimento di tali obiettivi.

- b) Strumenti da utilizzare per l'elaborazione ed attuazione della carta della qualità dei servizi:
1. adozione degli standard di qualità e quantità del servizio, sottoposti a verifica ed aggiornamento periodico con gli utenti<sup>66</sup>;
  2. semplificazione delle procedure relative agli atti aventi ad oggetto la prestazione del servizio pubblico<sup>67</sup>;
  3. informazione degli utenti circa le modalità di prestazione dei servizi<sup>68</sup>;

---

<sup>66</sup> Adozione di standard: entro tre mesi, i soggetti erogatori individuano i fattori da cui dipende la qualità del servizio e, sulla base di essi, adottano e pubblicano standard di qualità e quantità di cui assicurano il rispetto.

I soggetti erogatori definiscono standard generali e standard specifici di qualità e quantità dei servizi. I primi rappresentano obiettivi di qualità che si riferiscono al complesso delle prestazioni rese. I secondi si riferiscono a ciascuna delle singole prestazioni rese all'utente, che può direttamente verificarne il rispetto.

Gli standard sono accompagnati da una relazione illustrativa nella quale si descrivono, tra l'altro, le modalità previste per il loro conseguimento; i fattori principali esterni al soggetto erogatore e indipendenti dal suo controllo che potrebbero incidere significativamente sul conseguimento degli standard; i metodi di valutazione utilizzati per fissare o rivedere gli standard, con una previsione relativa alle valutazioni future.

Nella relazione i soggetti erogatori determinano, altresì, gli indici da utilizzare per la misurazione o la valutazione dei risultati conseguiti; forniscono una base di comparazione per raffrontare i risultati effettivamente ottenuti con gli obiettivi previsti; descrivono gli strumenti da impiegarsi al fine di verificare e convalidare i valori misurati.

Gli standard sono sottoposti a verifica con gli utenti in adunanze pubbliche.

L'osservanza degli standard non può essere soggetta a condizioni. Essi sono derogabili solo se i risultati sono più favorevoli agli utenti.

Gli standard sono periodicamente aggiornati, per adeguarli alle esigenze dei servizi. Le nuove regole devono essere adottate e seguite avendo cura di ridurre al minimo le conseguenze disagiati per gli utenti.

I soggetti erogatori adottano ogni anno piani diretti a migliorare progressivamente gli standard dei servizi.

<sup>67</sup> Semplificazione delle procedure: al fine di razionalizzare e rendere conoscibili gli atti relativi alla disciplina e alla prestazione dei servizi pubblici, i soggetti erogatori provvedono alla razionalizzazione, alla riduzione e alla semplificazione delle procedure da essi adottate. I soggetti erogatori sono tenuti a ridurre, per quanto possibile, gli adempimenti richiesti agli utenti e forniscono gli opportuni chiarimenti su di essi. Inoltre adottano, ove possibile, formulari uniformi e provvedono alla semplificazione e all'informatizzazione dei sistemi di prenotazione e delle forme di pagamento delle prestazioni.

<sup>68</sup> Informazione degli utenti: i soggetti erogatori assicurano la piena informazione degli utenti circa le modalità di prestazione dei servizi. In particolare:

- a) rendono noto agli utenti, tramite appositi avvisi e opuscoli chiari e facilmente leggibili, le condizioni economiche e tecniche per l'effettuazione dei servizi;
- b) pubblicano gli esiti delle verifiche compiute sul rispetto degli standard;
- c) informano tempestivamente, anche mediante i mezzi di informazione, gli utenti circa ogni eventuale variazione delle modalità di erogazione del servizio;
- d) curano la pubblicazione di testi in cui siano inclusi tutti gli atti che disciplinano l'erogazione dei servizi e regolano i rapporti con gli utenti. Le modificazioni che si rendono successivamente necessarie sono inserite nei testi esistenti e sono adeguatamente divulgate;
- e) predispongono appositi strumenti di informazione, tramite l'attivazione di linee di comunicazione telefoniche e telematiche, di cui verificano periodicamente il buon

4. verifiche sulla qualità e l'efficienza dei servizi prestati dall'ente erogatore<sup>69</sup>.

b) Strumenti di tutela:

1. rimborsi nei casi in cui il servizio sia inferiore per quantità, qualità e tempo agli standard pubblicati<sup>70</sup>;
2. procedure di reclamo dell'utente<sup>71</sup>;

---

funzionamento.

In ogni caso, devono essere assicurate, e periodicamente verificate, la chiarezza e la comprensibilità dei testi, oltre che la loro accessibilità al pubblico.

Gli utenti hanno diritto ad ottenere informazioni circa le modalità giuridiche e tecniche di espletamento dei servizi e ad accedere ai registri e agli archivi, nei modi e nei termini previsti dalle leggi e dai regolamenti in vigore.

Gli utenti sono informati delle decisioni che li riguardano, delle loro motivazioni e delle possibilità di reclamo e degli strumenti di ricorso avverso di esse.

<sup>69</sup> Dovere di valutazione della qualità dei servizi: per valutare la qualità del servizio reso, specie in relazione al raggiungimento degli obiettivi di pubblico interesse, i soggetti erogatori svolgono apposite verifiche sulla qualità e l'efficacia dei servizi prestati, in conformità ai criteri determinati dalla relazione che accompagna gli standard.

Entro e non oltre il 31 marzo di ciascun anno, i soggetti erogatori predispongono una relazione sui risultati conseguiti nel precedente esercizio e danno ad essa adeguata pubblicità. La relazione dovrà, tra l'altro, analizzare i risultati conseguiti in rapporto agli standard stabiliti per l'esercizio in questione; definire gli standard per l'esercizio in corso in rapporto anche ai risultati conseguiti nell'esercizio oggetto di relazione; descrivere le ragioni dell'eventuale inosservanza degli standard e i rimedi predisposti; indicare i criteri direttivi cui il soggetto erogatore si atterrà nella redazione dei piani di miglioramento progressivo degli standard.

I soggetti erogatori, al fine di acquisire periodicamente la valutazione degli utenti sulla qualità del servizio reso predispongono apposite schede a lettura ottica, e ne curano l'invio agli utenti; indicano riunioni pubbliche con la partecipazione degli utenti di una determinata zona o di una determinata unità di erogazione del servizio; effettuano, a campione, interviste con gli utenti, anche immediatamente dopo l'erogazione di un singolo servizio.

I risultati delle verifiche effettuate sono pubblicati in un'apposita sezione della relazione e di essi i soggetti erogatori tengono conto per identificare le misure idonee ad accrescere l'efficienza dei servizi ed il raggiungimento degli obiettivi di pubblico interesse.

<sup>70</sup> Rimborso: i soggetti erogatori assicurano agli utenti forme di rimborso nei casi in cui è possibile dimostrare che il servizio reso è inferiore, per qualità e tempestività, agli standard pubblicati.

Le procedure di rimborso devono essere tali da non rendere difficile, per complessità, onerosità o durata, l'esercizio del diritto dell'utente.

Fatta salva l'applicazione delle norme vigenti, i soggetti erogatori si rivalgono nei confronti del dipendente al quale è imputabile, per dolo o per grave negligenza, il mancato rispetto degli standard.

<sup>71</sup> Procedure di reclamo: i soggetti erogatori prevedono procedure di reclamo dell'utente circa la violazione dei principi sanciti nella presente Direttiva e danno ad esse piena pubblicità.

Le procedure di reclamo devono essere accessibili, di semplice comprensione e facile utilizzazione; svolgersi in tempi rapidi, predeterminati dai soggetti erogatori; assicurare un'indagine completa e imparziale circa le irregolarità denunciate e garantire all'utente un'informazione periodica circa lo stato di avanzamento dell'indagine stessa; prevedere una risposta completa all'utente e forme di ristoro adeguate per il pregiudizio da questi subito per l'inosservanza dei principi della presente Direttiva; consentire ai soggetti erogatori di tener conto delle doglianze degli utenti al fine del miglioramento della qualità del servizio.

### 3. sanzioni per la mancata osservanza della normativa<sup>72</sup>.

Il legislatore prevede, dunque, specifici obblighi a carico della parte professionale, al fine di tutelare il contraente debole<sup>73</sup>.

Le scienze economiche dimostrano, infatti, quanto il mercato operi in modo efficiente se e nella misura in cui esiste un ambiente di scambio strutturato, nonostante la realtà evidenzia come sia inevitabile poi la formazione di asimmetrie comunicative tra domanda ed offerta di beni.

In sintesi, la carta della qualità dei servizi individua le attività dell'erogatore dei servizi e garantisce la tutela del consumatore debole, mediante la predisposizione di una serie di mezzi di protezione.

Proprio per questo motivo nell'analisi dello strumento si seguirà un percorso articolato su tale duplice funzionalità.

---

Ciascun soggetto erogatore istituisce, ai sensi dell'articolo 20 del Decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, come sostituito dall'articolo 6 del Decreto legislativo 18 novembre 1993, n. 470, un ufficio interno di controllo, denominato ai sensi della presente Direttiva "ufficio".

Lo stesso obbligo si estende a ciascuna delle articolazioni territoriali dotate di autonomia nelle determinazioni delle condizioni di erogazione del servizio.

L'ufficio esercita le funzioni di valutazione dei risultati conseguiti dal soggetto erogatore e riceve i reclami presentati dall'utente circa la violazione dei principi sanciti nella presente Direttiva.

Il reclamo può essere presentato dall'utente in via orale, per iscritto, via fax o telefonicamente. Nella predisposizione del reclamo, l'utente può avvalersi dell'assistenza degli uffici per le relazioni con il pubblico.

Al momento della presentazione del reclamo, l'ufficio comunica all'utente il nominativo del dipendente responsabile dell'indagine, i tempi previsti per l'espletamento della stessa, i mezzi dei quali dispone nel caso di risposta sfavorevole.

L'ufficio riferisce all'utente con la massima celerità, e comunque non oltre trenta giorni dalla presentazione del reclamo, circa gli accertamenti compiuti, indicando altresì i termini entro i quali il soggetto erogatore provvederà alla rimozione delle irregolarità riscontrate o al ristoro del pregiudizio arrecato.

Trascorsi quindici giorni, l'ufficio informa comunque l'utente circa lo stato di avanzamento dell'indagine.

<sup>72</sup> Sanzioni per la mancata osservanza della Direttiva: per i servizi erogati da pubbliche amministrazioni, l'inosservanza dei principi è valutata ai fini dell'applicazione delle sanzioni amministrative e disciplinari previste a carico dei dirigenti generali, dei dirigenti e degli altri dipendenti dagli articoli 20, commi 9 e 10, e 59 del Decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, così come modificati, rispettivamente, dall'articolo 6 del Decreto legislativo 18 novembre 1993, n. 470, e dall'articolo 27 del Decreto legislativo 23 dicembre 1993, n. 546.

Per i servizi erogati in regime di concessione o mediante convenzione e comunque erogati da soggetti non pubblici, l'inosservanza dei principi della presente Direttiva costituisce inadempimento degli obblighi assunti contrattualmente dai soggetti erogatori.

<sup>73</sup> A tale proposito G. Napolitano, *Regole e mercato nei servizi pubblici*, Bologna, 2005, p. 150: "le carte della qualità dei servizi (...) definiscono alcuni impegni degli esercenti nei confronti del pubblico. E', allora, possibile distinguere più chiaramente tra utenti ed elettori-contribuenti. I primi sono titolari di specifici diritti ed obblighi nei confronti degli erogatori; i secondi, attraverso i meccanismi della rappresentanza politica, possono influire sulle scelte fondamentali di programmazione e di finanziamento dei servizi".

Con riferimento all'aspetto descrittivo del servizio erogato, va detto che la carta della qualità dei servizi rappresenta il documento incentrato sulla logica della misurazione, della verifica e della valutazione dei risultati, attraverso il quale l'amministrazione informa e comunica al cittadino tutte le notizie inerenti i servizi di pubblica utilità che essa offre<sup>74</sup>.

Contiene anche gli obiettivi aziendali e gli impegni sulla qualità delle prestazioni assunti dall'amministrazione, che debbono essere verificati con strumenti di valutazione che vanno dalle relazioni annuali alla conferenza dei servizi, alle indagini sulla soddisfazione degli utenti.

Non vi è dubbio che la carta della qualità dei servizi abbia imposto agli enti pubblici di fondare l'erogazione del servizio in funzione dei consumatori, prevedendo il confronto, da parte dei cittadini, fra obiettivi fissati e risultati raggiunti.

Lo scopo dello strumento è, infatti, quello di superare le generiche affermazioni delle operazioni di informazione, consentendo a molte aziende, ed a diversi settori della pubblica amministrazione, di porsi in maggiore sintonia con le attese del consumatore debole, attraverso una salutare razionalizzazione dell'utilizzo delle proprie risorse interne<sup>75</sup>.

In un tale contesto, come già richiamato nel corso del presente lavoro, la carta della qualità dei servizi sollecita un cambiamento netto e definitivo rispetto alla logica di fruizione del servizio pubblico, superando la tradizionale distanza fra pubblica amministrazione o privato concessionario erogatore del servizio e "cittadino fruitore"<sup>76</sup>. Inoltre, il carattere flessibile del documento comporta che le informazioni contenute possano essere aggiornate con frequenza.

In altre parole, il nuovo modello manageriale di gestione della pubblica

---

<sup>74</sup> N. Pasini (a cura di), *Le carte della qualità dei servizi. Per migliorare la qualità dei servizi pubblici*, cit., p. 119: "la valutazione degli standard è il motore del ciclo interno del miglioramento, quello che riguarda il rapporto tra il soggetto erogatore e i suoi utenti".

<sup>75</sup> L. Gavioli e D. Zorzi Calò, *La trasparenza nella comunicazione istituzionale. Note linguistiche*, in G. Arena (a cura di), *La comunicazione di interesse generale*, Bologna, 1995; L. Gavioli e D. Zorzi Calò, *La trasparenza amministrativa attraverso l'interazione con il cittadino. Note linguistiche*, in G. Arena (a cura di), *La comunicazione di interesse generale*, cit..

<sup>76</sup> R. Ruffini, *La carta della qualità dei servizi. Valutazione e miglioramento della qualità nella pubblica amministrazione*, cit., p. 149: "in un quadro di riorientamento strategico dell'azienda pubblica verso una maggiore qualità dei servizi erogati agli utenti, la carta della qualità dei servizi diventa quindi il mezzo all'interno del quale contenere e sviluppare un processo di total quality e comunicarlo in modo efficace sia all'interno che all'esterno dell'azienda".

amministrazione orientato ai risultati, piuttosto che ai compiti, conferisce alla carta della qualità dei servizi la possibilità di integrarsi realmente con le attività aziendali e di essere concepita come uno strumento vivo, continuamente e costantemente migliorato. Va detto, tuttavia, che la fonte prescelta per introdurre e disciplinare tale strumento è stata criticata da più parti, ponendosi in dubbio la sua idoneità a conseguire gli obiettivi prefissati.

In particolare, si è osservato che l'inclusione della disciplina in un atto provvedimentale sui generis come la Direttiva, ne abbia escluso forza precettiva rispetto alle pubbliche amministrazioni, consentendo sin dall'inizio ai soggetti erogatori di svincolarsi dai criteri ivi stabiliti.

Per ovviare a questo problema sono stati emanati una serie di provvedimenti, diretti a conferire ai principi dettati nella Direttiva quella consistenza giuridica di cui risultavano privi<sup>77</sup>.

Si è giunti, dunque, a questa conclusione dopo un iter durato più di un decennio, che ha visto il Diritto privato espandersi nel settore dei servizi pubblici prima prevalentemente governato da norme di natura pubblicistica.

La questione è ancora oggi oggetto di discussione, ma se si condivide quanto detto nel corso del presente lavoro circa le "nuove configurazioni" di erogazione dei servizi di pubblica utilità, si conviene che "gli aspetti pubblicistici rilevano soltanto come agenti dall'esterno" momenti legati alla definizione di alcuni contenuti, piuttosto che definire modalità esecutive del servizio.

Ma se si pone l'attenzione "al di là di questi, pur rilevanti momenti, il rapporto è affidato all'autonomia negoziale e pertanto alle determinazioni dell'impresa"<sup>78</sup>.

Il cambiamento di prospettiva ha inizio con l'articolo 2 della Legge n. 273/1995, avente ad oggetto la qualità dei servizi pubblici, che ha dato forma legislativa all'obbligo di disporre le carte della qualità dei servizi e previsto che tali documenti si dovessero attenere agli schemi generali di riferimento, risultandone così più contenuto l'ambito di autonomia rimesso ai singoli soggetti gestori del servizio in sede di adozione delle

---

<sup>77</sup> Per tutti in merito G. Vesperini, *L'attuazione della carta della qualità dei servizi pubblici in Italia*, in *Rivista trimestrale Diritto Pubblico*, 1998, vol. I, p. 179: "la Direttiva del 1994 aveva configurato questo processo decisionale in termini semplificati, prevedendo che gli enti erogatori adottassero proprie carte della qualità dei servizi in conformità alle prescrizioni generali dettate dalla Direttiva medesima. Le leggi successive, invece, hanno previsto uno o più livelli ulteriori di disciplina, con il rischio di creare disarmonie tra gli stessi e conseguenti motivi di disorientamento per gli enti erogatori".

<sup>78</sup> G. Alpa, *Diritto dei consumi*, Bologna, 1986, pp. 241-242.



rispettive carte della qualità dei servizi.

Successivamente, l'articolo 11 del Decreto legislativo del 30 luglio 1999, n. 286, ha abrogato il suddetto articolo 2, prevedendo al comma 2 le modalità di definizione, adozione e pubblicizzazione degli standard di qualità, i criteri di misurazione della qualità dei servizi, rimettendo le modalità di adozione delle carte della qualità dei servizi, nonché i casi di indennizzo automatico e forfettario all'utenza per mancato rispetto degli standard di qualità a direttive del Presidente del Consiglio dei Ministri<sup>79</sup>.

In particolare, merita di essere segnalato il Decreto legislativo n. 206, noto come Codice del consumo, entrato in vigore il 23 ottobre 2005<sup>80</sup>, il cui articolo 101, pone un obbligo generale di adozione della carta della qualità dei servizi da parte dei soggetti erogatori, attraverso specifici meccanismi di attuazione diversificati in relazione ai settori<sup>81</sup>.

---

<sup>79</sup> Per quanto riguarda i servizi erogati direttamente o indirettamente dalle regioni e dagli enti locali, si provvede con atti di indirizzo e coordinamento adottati d'intesa con la conferenza unificata di cui al Decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281.

<sup>80</sup> Nella seduta del 22 luglio 2005, il Consiglio dei Ministri ha definitivamente approvato il Decreto legislativo recante riassetto delle disposizioni vigenti in materia di tutela dei consumatori, in attuazione della delega conferita al Governo con la Legge 29 luglio 2003, n. 229, recante interventi urgenti in materia di qualità, regolazione, riassetto normativo e semplificazione.

Le leggi, i decreti ed i regolamenti trattati nel capitolo precedente, che nell'arco temporale di oltre un decennio hanno introdotto nel nostro Paese i principali diritti dei consumatori e che si presentavano frammentari ed in alcuni casi difficili da conoscere e riconoscere, tanto da costituire un ostacolo per la quotidianità dei cittadini e per il corretto funzionamento del mercato, soprattutto a seguito di direttive europee, sono stati riordinati e raccolti all'interno di tale testo unico.

Un'eventuale frammentazione della disciplina avrebbe contrastato con l'articolo 3 della Carta costituzionale e con le stesse finalità istituzionali dell'Unione europea.

L'articolo 153 del Trattato, infatti, prevede di migliorare la posizione giuridica dei consumatori e rimuovere le barriere al mercato interno, dovute alla difformità degli ordinamenti e delle nazionali.

Nel Codice del consumo si evidenzia la volontà di trasferire il momento della protezione del consumatore ad una fase antecedente la conclusione del contratto, per fronteggiare tipologie di vendita di prodotti e servizi ritenute a rischio.

Lo sviluppo degli studi che hanno condotto all'elaborazione del Codice hanno cercato di identificare le dimensioni della strutturale debolezza del consumatore. Per questo vi è stata la creazione di due nozioni di consumatore. Una di carattere generale, destinata ad operare ai fini dell'applicazione delle norme in materia di contratti; l'altra di carattere specifico, che rileva esclusivamente ai fini dell'applicazione delle norme in materia di pubblicità e altre comunicazioni commerciali.

<sup>81</sup> Il Decreto legislativo del 6 settembre 2005, n. 206, meglio conosciuto come Codice del consumo, all'articolo 101 stabilisce: "lo Stato e le regioni, nell'ambito delle rispettive competenze, garantiscono i diritti degli utenti dei servizi pubblici attraverso la concreta e corretta attuazione dei principi e dei criteri previsti della normativa vigente in materia.

Il rapporto di utenza deve svolgersi nel rispetto di standard di qualità predeterminati e adeguatamente resi pubblici.

Seppur definita come “norma di rinvio” alla disciplina nazionale e regionale che regola i rapporti tra gestore ed utenza, tale disposizione produce un’influenza di non poco conto sul tema.

La disposizione rappresenta il prolungamento ed il rafforzamento di quanto riconosciuto all’articolo 2, comma 2 del medesimo intervento legislativo, laddove viene stabilito che l’erogazione di servizi pubblici debba svolgersi nel rispetto di parametri di qualità ed efficienza.

L’articolo 101 ribadisce, infatti, che il rapporto di utenza sia regolato secondo standard ed aggiunge che tali valori siano predeterminati ed adeguatamente resi pubblici.

La disposizione riconosce, dunque, all’utente il diritto di ricevere una prestazione di qualità, ovvero che sappia soddisfare le proprie attese nel tempo.

La carta dei servizi rappresenta il risultato di tale orientamento o meglio lo strumento attraverso il quale al consumatore è attribuito il suddetto diritto, realizzato attraverso la definizione dei fattori di qualità ed efficienza; la pubblicità degli standard; la previsione di forme di partecipazione alle procedure di definizione e valutazione degli standard.

La disposizione del Codice del consumo è stata ricollocata e specificata nell’articolo 2, comma 461, della Legge n. 244/2007, che ha stabilito che gli enti locali, in sede di stipula dei contratti di servizio, debbano impegnare i soggetti gestori dei servizi di pubblica utilità ad emanare una carta della qualità dei servizi, da elaborare e divulgare in conformità ad intese con le associazioni di tutela dei consumatori e con le associazioni imprenditoriali interessate.

Tali carte debbono indicare gli standard di qualità e di quantità relativi alle prestazioni erogate, così come determinati nel contratto di servizio, nonché le modalità di accesso alle informazioni garantite, quelle per proporre reclamo e quelle per adire le vie conciliative e giudiziarie nonché le modalità di rimborso dell’utenza, in forma specifica o mediante restituzione totale o parziale del corrispettivo versato, in caso di inottemperanza.

Appare evidente come, almeno secondo l’interpretazione del legislatore, queste previsioni rappresentino un sensibile progresso rispetto al passato, individuando le carte dei servizi non più come uno strumento di mera informazione dell’utente, ma come

---

Agli utenti è garantita, attraverso forme rappresentative, la partecipazione alle procedure di definizione e di valutazione degli standard di qualità previsti dalle leggi.

La legge stabilisce per determinati enti erogatori di servizi pubblici l’obbligo di adottare, attraverso specifici meccanismi di attuazione diversificati in relazione ai settori, apposite carte dei servizi”.

possibile fonte di veri e propri diritti e doveri delle parti.

Sotto questo profilo appaiono particolarmente significative alcune prospettive della Legge n. 244/2007 e, in particolare, quelle che sanciscono l'obbligo di singoli enti o soggetti erogatori di consultare le associazioni dei consumatori ed utenti; di verificare periodicamente l'adeguatezza dei parametri qualitativi e quantitativi del servizio con la partecipazione delle associazioni dei consumatori; di elaborare un sistema di monitoraggio permanente rispetto ai parametri fissati nel contratto di servizio; di istituire una sessione annuale di verifica circa il funzionamento dei servizi con le rappresentanze dei consumatori<sup>82</sup>.

In tale contesto di superamento del sistema tradizionale di governo dei servizi pubblici, è particolarmente significativa l'attribuzione alle associazioni dei consumatori di un ruolo attivo di partecipazione, definizione e monitoraggio dell'accesso e della qualità dei servizi di pubblica utilità<sup>83</sup>.

Ed infatti, l'obbligo di redigere la carta di concreto evidenzia il passaggio da un documento inteso come atto unilaterale dell'impresa erogatrice del servizio di pubblica utilità ad un atto negoziale a contenuto predeterminato e vincolato dalla legge<sup>84</sup>.

---

<sup>82</sup> La disposizione introduce interessanti novità per la pubblica amministrazione in tema di tutela degli utenti dei servizi pubblici locali, volte alla garanzia della qualità, universalità ed economicità delle relative prestazioni attraverso:

“(…) b) la consultazione obbligatoria delle associazioni dei consumatori;

c) la previsione che sia periodicamente verificata, con la partecipazione delle associazioni dei consumatori, circa l'adeguatezza dei parametri quantitativi e qualitativi del servizio erogato fissati nel contratto di servizio alle esigenze dell'utenza cui il servizio stesso si rivolge, ferma restando la possibilità per ogni singolo cittadino di presentare osservazioni e proposte in merito; d) la previsione di un sistema di monitoraggio permanente del rispetto dei parametri fissati nel contratto di servizio e di quanto stabilito nelle carte della qualità dei servizi, svolto sotto la diretta responsabilità dell'ente locale o dell'ambito territoriale ottimale, con la partecipazione delle associazioni dei consumatori ed aperto alla ricezione di osservazioni e proposte da parte di ogni singolo cittadino che può rivolgersi, allo scopo, sia all'ente locale, sia ai gestori dei servizi, sia alle associazioni dei consumatori;

e) l'istituzione di una sessione annuale di verifica del funzionamento dei servizi tra ente locale, gestori dei servizi ed associazioni dei consumatori nella quale si dia conto dei reclami, nonché delle proposte ed osservazioni pervenute a ciascuno dei soggetti partecipanti da parte dei cittadini; f) la previsione che le attività di cui alle lettere b), c) e d) siano finanziate con un prelievo a carico dei soggetti gestori del servizio, predeterminato nel contratto di servizio per l'intera durata del contratto stesso”.

<sup>83</sup> La finalità della Legge n. 244/07 è assicurare che l'erogazione dei servizi pubblici soddisfi da un lato i bisogni diretti dei consumatori in quanto tali, dall'altro garantisca le necessità della collettività, rappresentate ed esplicitate dalle associazioni dei consumatori, portatrici di bisogni generali e indivisibili.

<sup>84</sup> M. Circi, *L'attuazione della carta della qualità dei servizi pubblici*, in *Giornale Diritto amministrativo*, 1998, vol. VIII, p. 790: “la carta della qualità dei servizi non consiste in un mero documento formale, ma in un patto reale, significativo e formalizzato fra ogni soggetto erogatore e la propria utenza in termini di informazione, standard di qualità e meccanismi di

Di questo aspetto della carta della qualità dei servizi (ossia l'essere un accordo tra il soggetto erogatore e l'associazione di rappresentanza del consumatore debole), si tratterà successivamente nel corso del presente lavoro.

A chiusura di queste prime considerazioni, viceversa, giova osservare come le nuove disposizioni sulle carte, pur rappresentando un notevole progresso rispetto al passato, appaiono carenti per l'omissione di un profilo sanzionatorio che sarebbe stato indubbiamente utile per conferire maggiore organicità ed efficienza al sistema.

Come la Direttiva del 1994, anche l'articolo 101 del Codice del consumo e l'articolo 2, comma 461, della Legge n. 244/2007 non solo non contengono alcuna qualificazione formale dell'obbligo (compito cui, tuttavia, può supplire l'interprete), ma non presentano traccia di sanzioni a carico di quelle imprese pubbliche o private erogatrici di servizi pubblici che non rispettino tale obbligo.

In seguito, cercherò di verificare se ed in che misura tale scelta abbia inciso sulla possibilità di usare le carte della qualità dei servizi per ottenere effettivi risultati di miglioramento degli standard di qualità, o per sviluppare un diverso e maggior "potere" del consumatore dei servizi pubblici.

Al contempo sarà interessante verificare in che modo prima la previsione e poi la declaratoria delle carte abbia attivato nuovi "attori" (istituzioni, associazioni dei consumatori ed imprese), costruendo fra tale pluralità di soggetti una sinergia in grado di realizzare una tutela più puntuale degli utenti.

## ***2.2 La carta della qualità nel rispetto del contratto di servizio***

Come evidenziato nel corso del precedente paragrafo, solo di recente il nostro legislatore ha provveduto a definire il legame tra la carta dei servizi ed il contratto di servizio, pur senza occuparsi poi nello specifico del tema.

L'articolo 2, comma 461, della Legge n. 244/2007 si limita, infatti, a stabilire che in sede di stipula dei contratti di servizio gli enti locali obblighino i soggetti erogatori dei servizi pubblici ad adottare una carta della qualità dei servizi.

---

partecipazione e tutela; ciò implica l'attivazione di canali di comunicazione e di scambio con i consumatori".

Ma in quale rapporto debbano intendersi questi due strumenti?

Appare evidente l'opportunità di offrire a questo punto un breve approfondimento sull'argomento, al fine di concludere l'exkursus sulla carta dei servizi nella produzione legislativa.

A monte delle carte della qualità, nell'ipotesi di affidamento a terzi dell'espletamento del servizio, si pone il contratto di servizio cui spetta, secondo la previsione normativa, individuare i parametri corrispondenti ai bisogni dei consumatori e compatibili con le ragioni economiche-finanziarie delle imprese erogatrici.

L'affidamento dell'erogazione del servizio pubblico ad un soggetto esterno, spesso legato all'amministrazione, ha individuato l'esigenza di una separazione dei ruoli.

Si sono così andate definendo due diverse posizioni cui corrispondono due funzioni, ossia da un lato l'ente locale che esercita un'attività di indirizzo e controllo, dall'altro il soggetto erogatore che svolge un'attività di organizzazione dell'erogazione del servizio, secondo quanto dettato dall'amministrazione affidante.

Al fine di regolare tale rapporto, il legislatore ha introdotto il contratto di servizio, come una particolare tipologia di negozio giuridico che rientra nel campo dei contratti conclusi dalla pubblica amministrazione, che, alla luce delle evoluzioni descritte nel corso del presente lavoro, ha acquisito una determinante centralità nel sistema dei servizi pubblici<sup>85</sup>.

Per definire correttamente cosa debba intendersi per contratto di servizio si deve fare riferimento alle normative ed alle nozioni tipiche del Diritto pubblico.

Appare auspicabile, dunque, un rimando ad altri studi sulla nozione e l'applicabilità dello stesso, evidenziando che rispetto alla disciplina in materia contrattuale prevista dal Codice Civile devono essere fissate delle limitazioni oggetto di normative di carattere pubblicistico<sup>86</sup>.

È qui opportuno sottolineare che nel contratto di servizio l'ente locale predispone specifici standard di prestazione e di qualità, che si configureranno come obblighi contrattuali del gestore nei confronti dell'amministrazione.

---

<sup>85</sup> Il legislatore ha introdotto il concetto di contratto come "regolazione dei rapporti tra ente e azienda speciale" per effetto della previsione contenuta nell'articolo 4 della Legge n. 95/95 (articolo 114 TUEL).

<sup>86</sup> P. Picone, *I temi generali del Diritto amministrativo*, Napoli, 2001; L. V. Moscarini, *Profili civilistici del contratto di Diritto pubblico*, Milano, 1988.

Nella carta della qualità dei servizi gli standard diventano specifici impegni nei confronti degli utenti.

Più in particolare, da un lato l'impresa erogatrice si impegna nei confronti dell'affidante ad inserire nei futuri contratti di utenza contenuti determinati nel contratto di servizio, che, ad esempio, riguardano i livelli di qualità della prestazione.

L'amministrazione, infatti, deve sempre perseguire il soddisfacimento di un interesse generale, che ogni singola azienda è tenuta a rispettare nella gestione materiale del servizio.

In caso di violazione l'ente affidante può agire verso il gestore secondo il meccanismo tradizionale della risoluzione del contratto, oltre che richiedere il risarcimento del danno eventualmente subito.

Dall'altro lato, con la carta dei servizi l'impresa erogatrice assume una serie di impegni giuridicamente rilevanti nei confronti dei consumatori, ai quali è ravvisata l'opportunità di esigerne il rispetto ed ottenere il risarcimento in caso di inadempimento.

In sostanza, ciò che nel contratto di servizio viene normato fra le parti si riflette all'esterno nel contenuto della carta, creando una bidirezionalità dell'obbligo a carico dell'erogatore.

Questi, infatti, se è tenuto al rispetto dei suoi impegni verso il concedente in forza del contratto, è allo stesso tempo tenuto al rispetto della carta verso i consumatori.

Ovviamente, ciò non esclude l'autonomia strutturale e funzionale dei due strumenti che emerge con particolare evidenza nella maggiore elasticità della carta rispetto al contratto.

Proprio nel merito va detto che la durata del contratto di servizio è spesso definita in un periodo triennale o quadriennale, che sappia prevedere una gestione in grado di garantire un migliore perseguimento degli interessi dei consumatori.

Tuttavia, le parti possono inserire nel negozio clausole di revisione, individuate negli atti che precedono il bando di gara o l'affidamento stesso, per adeguare il contratto alle diverse e nuove necessità dell'utenza.

La carta della qualità dei servizi è, invece, sottoposta ad aggiornamento e verifica degli standard mediante consultazioni annuali. Come già sottolineato, la sua peculiarità è proprio quella di raccogliere costantemente le esigenze dei consumatori.

### ***2.3 La carta della qualità dei servizi come integrazione negoziale o autoritativa del rapporto di utenza***

Come già evidenziato nel corso del lavoro, non vi è dubbio che l'istituto della carta della qualità dei servizi rappresenti il nuovo strumento per la realizzazione del diritto fondamentale del contraente debole alla qualità della prestazione<sup>87</sup>.

L'idea fondamentale alla base del documento è, dunque, quella di garantire all'utente un nuovo ed efficace meccanismo di tutela nei confronti dell'amministrazione erogatrice, attraverso la predisposizione di una specifica disciplina orientata alla qualità interna ed esterna del servizio offerto, che si aggiunge a quella dall'autonomia negoziale privata, affinché la stessa proceda in osservanza della qualità della prestazione promessa.

La carta della qualità dei servizi rappresenta un patto fra ogni impresa erogatrice e le associazioni dei consumatori, ossia indirettamente la propria utenza, in termini di informazione, standard di qualità e meccanismi di protezione e valutazione.

Nella dimensione descritta l'ente erogatore assume una serie di impegni diretti a garantire predeterminati e controllabili livelli di qualità dei servizi pubblici. La nozione di qualità, infatti, per l'azienda erogatrice di servizi di pubblica utilità significa conformità ai bisogni del consumatore, che si raggiunge attraverso l'interazione di più principi di protezione:

- Diritto alla comprensione e all'informazione sui sistemi di gestione della qualità, dell'ambiente, della sicurezza e responsabilità sociale che devono essere resi manifesti alla collettività cui è diretto il servizio: ogni consumatore, prescindendo dalla propria razza, nazionalità, opinione politica e religiosa e dalle proprie condizioni economiche e di salute, ha diritto ad accedere ai servizi di pubblica utilità, nel rispetto delle norme stabilite a livello europeo e nazionale; a circolare liberamente all'interno dei

---

<sup>87</sup> Per ulteriori approfondimenti P. Ciriello, *Servizi pubblici*, in *Enciclopedia giuridica*, 1992, vol. XXVIII; M. Circi, *La carta dei servizi pubblici: uno strumento abbandonato o in evoluzione?*, in *Giornale Diritto amministrativo*, 2001, vol. VI; G. Alpa, *Contratti di utenza pubblica*, in *Nuova giurisprudenza civile commentata*, 1996, vol. II. Altresì G. Arena, *L'utente sovrano*, in AA. VV., *Studi in onore di Benvenuti*, 1996, vol. I; F. Pugliese, *Le carte dei servizi. L'Autorità di regolazione dei servizi pubblici essenziali. I controlli interni*, in *Rivista trimestrale appalti*, 1997; G. Santaniello (a cura di), *Trattato di Diritto amministrativo*, Padova, 1988; G. Sanviti, *La carta dei servizi pubblici*, in *Giornale Diritto amministrativo*, 1995; S. Battini, *La carta dei servizi*, in *Giornale Diritto amministrativo*, 1995, vol. VII; S. Battini e G. Vesperini, *La Carta dei servizi pubblici. Erogazione delle prestazioni e diritti degli utenti*, cit..

servizi di pubblica utilità, nel rispetto delle norme in materia di sicurezza e privacy; a ricevere tempestivamente tutte le informazioni e la documentazione di cui necessita per poter accedere ai servizi, per verificare lo stato della loro qualità e per tutelare i propri legittimi diritti nei confronti degli enti e delle aziende erogatrici.

- Diritto al servizio universale e alla continuità dei servizi: ogni consumatore, senza discriminazione alcuna, ha diritto a prestazioni con adeguati standard di qualità, a costi accessibili ed alla continuità dell'erogazione dei servizi<sup>88</sup>.
- Diritto alla sicurezza con la realizzazione di prodotti e servizi affidabili, sicuri, testati, che non trascurino la tutela della salute e dell'ambiente.
- Diritto alla giustizia che consente il passaggio dal corretto rapporto tra qualità e prezzo, alla risoluzione del contratto, al rimborso del prezzo pagato e degli eventuali oneri sostenuti, infine, al risarcimento del danno.
- Diritto all'equità contrattuale: ogni utente ha diritto a poter recedere dal contratto di fornitura di un determinato servizio, nel rispetto delle norme vigenti; a conoscere, in maniera comprensibile e senza ulteriori costi aggiuntivi, le condizioni contrattuali e organizzative di accesso ai servizi, i principali profili tariffari, le principali modalità e caratteristiche del loro funzionamento, gli strumenti e le procedure a propria disposizione per la tutela dei propri diritti, l'assetto societario dell'azienda erogatrice.

---

<sup>88</sup> Nel merito è opportuno ricordare la Legge 12 giugno 1990, n. 146, modificata ed innovata dalla Legge n. 83 del 11 aprile 2000, che affida la disciplina dello sciopero nei servizi pubblici essenziali, ad uno strumentario misto, composto da norme legali e negoziali.

Allo scopo di contemperare l'esercizio del diritto di sciopero con il godimento dei diritti della persona, costituzionalmente tutelati la presente Legge dispone le regole da rispettare e le procedure da seguire in caso di conflitto collettivo, per assicurare l'effettività, nel loro contenuto essenziale, dei diritti medesimi, in particolare nei servizi quali la sanità; igiene pubblica; protezione civile; raccolta e smaltimento dei rifiuti; dogane limitatamente al controllo su animali vivi e su merci deperibili; approvvigionamento di energie, risorse energetiche e beni di prima necessità; giustizia; protezione ambientale; vigilanza sui beni culturali; trasporti pubblici autoferrotranviari, ferroviari ed aerei; trasporti marittimi, limitatamente al collegamento con le isole; assistenza e previdenza sociale; credito, limitatamente all'erogazione di quanto necessario al soddisfacimento delle necessità della vita; istruzione pubblica, dalla scuola materna all'università; poste e telecomunicazioni; informazione radiotelevisiva pubblica. La norma garantisce all'utente sei distinte garanzie: a) la regola del preavviso minimo; b) la regola della predeterminazione della durata dello sciopero; c) l'obbligo di garantire le prestazioni indispensabili (o minimi di servizio); d) l'obbligo di indicazione delle motivazioni delle modalità attuative; e) l'obbligo di esperimento preventivo delle procedure di conciliazione; f) la regola sull'intervallo minimo che deve intercorrere tra l'effettuazione di uno sciopero e la proclamazione del successivo.



- Diritto alla tutela: ogni consumatore ha diritto a esercitare, secondo le modalità stabilite dalle norme vigenti a livello europeo e nazionale, la tutela dei propri diritti attivandosi in prima persona; ricorrendo all'aiuto di una organizzazione d'impegno civico.
- Diritto al risarcimento del danno e alla risoluzione alternativa delle controversie: ogni consumatore ha diritto, di fronte a una violazione dei propri diritti ad accedere alla procedura conciliativa più celebre e risolutiva; alla riparazione del danno subito in misura adeguata e in tempi brevi.

Proprio in relazione agli impegni assunti dal gestore di pubblici servizi verso la collettività degli utenti nell'erogazione del servizio, ci si chiede se ed in base a quali condizioni la carta dei servizi produca un'obbligazione in senso giuridico e fino a dove si estenda la responsabilità del soggetto erogatore.

In primis può evidenziarsi che la carta dei servizi è un atto di volontà consensuale, ossia un negozio giuridico bilaterale posto in essere dall'amministrazione erogatrice e dall'associazione di rappresentanza dei consumatori, al fine di garantire prestazioni di qualità all'utente finale del servizio pubblico<sup>89</sup>.

In secundis la carta dei servizi si presenta come un atto giuridico patrimoniale, cioè incide su situazioni giuridiche patrimoniali.

La ratio che giustifica la patrimonialità dell'oggetto dell'accordo sta nel vincolo e nella coercibilità legale: il gestore di servizi di pubblica utilità non può eludere gli impegni

---

<sup>89</sup> Il negozio giuridico è una figura dottrinale che può essere qualificata come una dichiarazione di volontà che, se volta a perseguire fini meritevoli di tutela da parte dell'ordinamento, ricollega effetti giuridici conformi al risultato voluto.

Si veda in merito E. Betti, *Negozio giuridico*, voce in *Noviss Digesto Italiano*, 1968, vol. XI, p. 605: "chi osservi lo svolgersi della vita di relazione in ogni società che abbia raggiunto un sufficiente grado di civiltà, trova che gli interessi dei privati in essa esistono indipendentemente dalla tutela del diritto, e che l'iniziativa privata provvede ad ogni consapevole assetto di tali interessi, esplicandosi non solo nell'aspirare a certi scopi pratici ma anche nel foggarsi i mezzi ad essi rispondenti, prima di ogni intervento dell'ordine giuridico. Mezzi di tal natura nei rapporti fra singoli sono per eccellenza i negozi giuridici".

Ed ancora, "autoregolamento che dalla coscienza sociale è già considerato siccome impegnativo per le parti prima ancora che l'atto assorga alla dignità di negozio giuridico: è considerato, cioè, non come un impegno puro e semplice, cui esse rimangono libere di attenersi o meno (...), ma come un criterio vincolante, come una regola di condotta che esige di essere osservata e che, in caso di inosservanza, è accompagnata, nella vita sociale, da una sanzione più o meno essenziale e sicura (...)". E. Betti, *Teoria generale del negozio giuridico*, Torino, 1955, pp. 42-43.

Altresì G. Stolfi, *Teoria del negozio giuridico*, Padova, 1961; F. Galgano, *Il Negozio giuridico, in Trattato di Diritto civile e commerciale*, 1988, vol. III; F. Santoro Passarelli, *Dottrine generali del Diritto civile*, Napoli, 1989; L. Franzese, *Il contratto oltre privato e pubblico. Contributi della teoria generale per il ritorno ad un diritto unitario*, Padova, 2001.

assunti nella carta e se li disattende, sono previste conseguenze economiche, di cui si parlerà avanti più approfonditamente<sup>90</sup>.

La riflessione suggerisce, quindi, che la carta dei servizi possa essere intesa come il negozio qualificato dagli elementi costitutivi del contratto<sup>91</sup>.

Consideriamo a questo punto l'obbligo imposto dal legislatore all'amministrazione erogatrice di predisporre la carta della qualità.

Il nostro ordinamento riconosce ai propri consociati il potere di autodeterminazione, nell'ambito del quale è compresa la sfera di libertà lasciata alle parti di porre in essere contratti<sup>92</sup>.

Negli ultimi anni le esigenze di mercato hanno reso indispensabili degli interventi da parte del legislatore, al fine di garantire esigenze di tutela del contraente più debole, oltre che esercitare un'attività di controllo sulle operazioni economiche.

Le tendenze hanno trovato attuazione attraverso la previsione di limiti inderogabili posti all'autonomia negoziale, racchiusi nell'obbligo legale a contrarre<sup>93</sup>.

---

<sup>90</sup> V. Roppo, *Il contratto*, Milano, 2001, p. 8: "è infatti principio comunemente accettato in giurisprudenza che una prestazione in sé patrimoniale possa dedursi (...), se a fronte di essa sia prevista una controprestazione patrimoniale (...); oppure per il suo inadempimento siano previste conseguenze economiche (...)"

<sup>91</sup> Una fattispecie è conforme alla definizione di contratto se presenta tre componenti, "la prima componente è l'accordo degli interessati (...). dunque il contratto è un atto consensuale. La seconda componente riguarda l'oggetto dell'accordo: un rapporto giuridico patrimoniale. Dunque il contratto è un atto giuridico patrimoniale.

La terza componente riguarda il modo di atteggiarsi dell'accordo rispetto al suo oggetto: non descrittivo o valutativo, bensì finalistico ovvero volontaristico. (...). Dunque il contratto è un atto di volontà". V. Roppo, *Il contratto*, cit., p. 4.

<sup>92</sup> E. Mele, *I contratti delle pubbliche amministrazioni*, Milano, 2002, pp. 8-9: "salvo il limite naturale derivante dal fatto di essere un'entità giuridica e non un'entità fisica, la pubblica amministrazione può essere titolare di qualsiasi situazione giuridica (...) di Diritto privato e può porre in essere ogni atto o negozio giuridico presi in considerazione da tale ripartizione del diritto.

Così la pubblica amministrazione può intervenire in una successione, (...), può compiere atti negoziali unilaterali ed essere parte in qualsiasi contratto (...).

La caratteristica fondamentale di questa attività è che essa, pur essendo in tutto e per tutto retta dalle regole di Diritto privato, cosicché l'amministrazione pubblica in tali vicende ha la stessa posizione di un qualsiasi soggetto privato che usufruisca del negozio di diritto comune, è contemporaneamente un'attività strumentale per il conseguimento di interessi pubblici.

In altre parole, (...) l'attività di Diritto privato è solo uno strumento a disposizione della pubblica amministrazione per raggiungere i propri obiettivi, alla stessa stregua degli atti amministrativi (...).

Quando il legislatore (...), non ritiene di differenziare le attività della pubblica amministrazione non predispone alcuno strumento operativo, ed ecco allora l'amministrazione operare sullo stesso piano e con le stesse regole di qualsiasi privato cittadino".

<sup>93</sup> La libertà di contrattazione rappresenta il corollario del principio dell'autonomia privata circa la determinazione del contenuto dei negozi, nei limiti che l'ordinamento riconosce e garantisce, secondo quanto previsto dall'articolo 1322 del Codice Civile.

La dottrina illustra il contratto imposto come una figura unitaria, nella quale convergono diverse ipotesi, valutate in sede legislativa<sup>94</sup>.

A questo punto si pone una questione: se il contratto è accordo di volontà delle parti, la carta dei servizi può comunque essere intesa come tale se l'articolo 101 del Decreto legislativo n. 206/05 prevede un'obbligazione imposta all'impresa erogatrice, volta alla stipulazione dello stesso documento?

Si è discusso a lungo in merito al contenuto del contratto imposto.

Parte della dottrina sostiene che la mancanza di autonomia della parte contrasta con la possibilità di riconoscere nel suddetto negozio un contratto. L'altra parte, in verità la maggioranza, ritiene che, seppur in presenza di un obbligo a contrarre, le parti siano nel pieno potere di compiere una scelta autonoma e libera circa il contenuto dell'atto e che quindi, sia possibile sostenere che il contratto imposto è un contratto<sup>95</sup>.

Quanto esposto ci permette di confermare la tesi secondo cui la carta dei servizi possa

---

Unica eccezione a tale regola è riconducibile all'obbligo legale a contrarre, che costituisce una categoria adottata in dottrina per descrivere quella fattispecie secondo la quale un soggetto è obbligato a porre in essere un vincolo contrattuale.

<sup>94</sup> I casi più noti contenuti sono l'obbligo di contrattare in caso di monopolio, previsto dall'articolo 2597 del Codice Civile, già oggetto di trattazione, e quello introdotto dall'articolo 1679 del Codice Civile, avente ad oggetto l'accettazione delle richieste di trasporto.

Altri possono dedursi dalla disciplina speciale: le tariffe imposte ad altri concessionari di pubblici servizi diversi dal trasporto (articolo 16 Testo Unico del 1813, n. 118); per i servizi telegrafici (articolo 16 Testo Unico del 1903, n. 196); per i pubblici esercizi, quali caffè, alberghi, trattorie (articoli del Testo Unico del 1931, n. 773 e dalle Leggi di Pubblica Sicurezza); per chi assume mano d'opera in agricoltura (Legge n. 929/42); per chi vende beni dei quali è fissato il prezzo massimo (articolo 19, R.D. del 22 aprile 1943, n. 245); per i datori di lavoro che stipulano contratti individuali con gli appartenenti alle categorie protette (Legge n. 482/68); per i natanti ed i veicoli a motore (Legge n. 990/69); per l'energia (Decreto legislativo n. 79/1999); per il gas (Decreto legislativo n. 164/2000); per le comunicazioni elettroniche (Direttiva 2002/19/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 7 marzo 2002, avente ad oggetto l'accesso alle reti di comunicazione elettronica e le risorse correlate; Direttiva 2002/21/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 7 marzo 2002 che istituisce un quadro normativo comune per le reti ed i servizi di comunicazione elettronica).

<sup>95</sup> L. Nivarra, *L'obbligo a contrarre e il mercato*, cit.; V. Ottaviano, *La regolazione del mercato. I principi costituzionali*, in *Trattato Diritto commerciale e Diritto pubblico dell'economia*, diretto da F. Galgano, Padova, 1981, vol. III; A. Di Majo, *La tutela civile dei diritti*, Milano, 1987; A. Di Majo, voce "Obbligo a contrarre" in *Enciclopedia Giuridica*, Roma, 1990, vol. XXI.

Altresì M. Stolfi, *L'obbligo legale a contrarre*, in *Rivista di Diritto civile*, 1952, vol. I; G. Tamburrino, *I vincoli unilaterali nella formazione progressiva del contratto*, Milano, 1954; N. Visalli, *Il contratto imposto* in *Rivista di Diritto civile*, 1999, vol. I; G. Ferri, *Manuale di Diritto commerciale*, Torino, 1991; R. Franceschelli, *Obbligo a contrarre e monopolio di fatto*, in *Rivista Diritto industriale*, 1984, vol. II; R. Sacco, *Il contratto imposto*, in *Trattato di Diritto privato*, diretto da P. Rescigno, 1996, vol. X; N. Irti, *Scambi senza accordo*, in *Rivista Trimestrale Diritto processuale civile*, 1998; V. Ricciuto, *La formazione progressiva del contratto*, in *I contratti in generale*, a cura di E. Gabrielli, Torino, 1999.

definirsi come contratto.

A partire da questa definizione, si delinea subito una nuova questione: se essa possa essere qualificata come “contratto a favore dei terzi”, figura prevista dall’articolo 1411 del Codice Civile<sup>96</sup>.

In effetti, la carta dei servizi concretizza l’interesse sia del gestore che delle associazioni dei consumatori a riconoscere in capo all’utente, soggetto terzo al rapporto, il diritto a ricevere determinate prestazioni per effetto del solo perfezionamento del contratto tra le parti<sup>97</sup>.

Ma da un’analisi attenta della disposizione disciplinata dal Codice, si può evidenziare che il terzo che si legittima come creditore della prestazione contrattuale deve essere un soggetto determinato o determinabile e non deve fare alcuna azione per ottenere la prestazione oggetto del contratto, se non dichiarare di volerne approfittare.

Il consumatore, invece, al momento della stipula della carta dei servizi è un membro indistinto di una collettività ed acquista il diritto alla prestazione secondo precisi standard qualitativi attraverso la conclusione di un contratto di utenza che prevede il versamento di uno specifico corrispettivo.

Appare, dunque, evidente che con la carta dei servizi vengono riconosciuti all’utente diritti che ricadono nella sfera giuridica solo con la stipula del singolo contratto di prestazione.

Quanto precede, permette di trovare un’individuazione più significativa della carta della qualità dei servizi nella figura del contratto normativo, quale accordo che, avendo ad oggetto la normativa di negozi giuridici eventuali e futuri, dei quali fissa preventivamente il contenuto, non implica il sorgere di un rapporto da cui sorgono immediatamente diritti ed obblighi per i contraenti, ma disciplina norme intese a regolare il rapporto, nel caso che le parti intendano<sup>98</sup>.

---

<sup>96</sup> Articolo 1411 Codice Civile: “è valida la stipulazione a favore di un terzo, qualora lo stipulante vi abbia interesse. Salvo patto contrario, il terzo acquista il diritto contro il promittente per effetto della stipulazione. Questa però può essere revocata o modificata dallo stipulante, finché il terzo non abbia dichiarato, anche in confronto del promittente, di volerne profittare. In caso di revoca della stipulazione o di rifiuto del terzo di profittarne, la prestazione rimane a beneficio dello stipulante, salvo che diversamente risulti dalla volontà delle parti o dalla natura del contratto”.

<sup>97</sup> E. Moscati, *I rimedi contrattuali a favore dei terzi*, in *Rivista di Diritto civile*, 2003; G. Gandolfi, *Il contratto a favore di terzi nel Codice europeo dei contratti*, in *Rivista trimestrale di Diritto e Procedura civile*, 2003.

<sup>98</sup> Cassazione Civile, Sezione II, 18.12.1981, n. 6720. Altresì Cassazione Civile, Sezione II, 22.02.1999, n. 1469; Cassazione Civile, Sezione I, 22.10.2002, n. 14891.

La carta dei servizi, appunto, detta le condizioni a cui le imprese di servizi pubblici devono uniformare l'erogazione delle prestazioni.

Si pensi, infatti, che le parti, mosse da interessi contrapposti, giungono alla stipula della carta dei servizi per realizzare scopi diversi; d'altra parte, il consumatore attraverso tale negozio può conoscere in anticipo a quali condizioni egli riceverà il servizio, quindi, decidere se stipulare o meno il singolo contratto di utenza.

Le parti, dunque, con il contratto normativo fissano regole circa gli elementi essenziali ed accidentali dei contratti particolari, che saranno stipulati tra l'amministrazione erogatrice e l'utente in un momento successivo<sup>99</sup>.

Si noti che se così non fosse, ossia se l'impresa di servizi e l'associazione di rappresentanza determinassero il contenuto di un singolo accordo futuro, la fattispecie rappresentata sarebbe riconducibile alla figura del contratto preliminare piuttosto che normativo.

A questo punto si può, quindi, affermare che la carta dei servizi rappresenta un contratto di secondo livello, che assolve una funzione integrativa della disciplina, a differenza del contratto di primo livello, il quale regola gli interessi patrimoniali delle parti in modo diretto.

Pertanto solo parzialmente risulta assoggettata alla normativa del contratto, secondo la definizione dettata dall'articolo 1321 del Codice Civile.

Quindi, come si vedrà meglio nel prosieguo del lavoro, ne deriva che la carta della

---

<sup>99</sup> In argomento V. Roppo, *Il contratto*, cit., pp. 526-527: "i contratti normativi sono i contratti con cui le parti definiscono le clausole di futuri contratti. Da essi nasce l'obbligo di inserire tali clausole nei futuri contratti, se e quando saranno conclusi. (...).

I contratti normativi si presentano in figure diverse. I contratti normativi interni sono quelli in cui le parti coincidono con le parti dei futuri contratti, da essi regolati: con essi, perciò, le parti si impegnano a inserire nei futuri contratti fra loro le clausole fissate dal contratto normativo. (...). I contratti normativi esterni sono quelli che definiscono le clausole di futuri contratti che saranno conclusi fra una delle parti e qualche terzo. Ad esempio, alcune imprese si impegnano fra loro a praticare, nei futuri contratti coi clienti di una, un certo prezzo minimo, o a non inserire clausole che ampliano le garanzie di legge per i difetti del bene venduto".

Ed ancora, vale la distinzione elaborata da G. Guglielmetti, *I contratti normativi*, Padova, 1969, secondo la quale un contratto normativo bilaterale detta clausole che vincolano le parti stesse del contratto normativo; un contratto normativo unilaterale detta clausole, frutto di accordo delle parti ed i cui effetti sono destinati ad operare nei rapporti tra le stesse parti e soggetti terzi. Inoltre (p. 4): "la qualifica contratto normativo esige, però, dei chiarimenti. Quanto all'aggettivo -normativo- esso va inteso nel senso non di un riferimento ad una fonte di diritto (articolo 1, Disposizioni sulla legge in generale, Codice Civile) ma di una indicazione che l'accordo tra le parti si traduce in norme (regole, clausole, porre in essere una disciplina) da valere nel caso si concludano i cosiddetti contratti particolari".

qualità dei servizi non soggiace, ad esempio, alla regola secondo la quale in caso di inadempimento del contratto risulta invocabile la norma dettata dall'articolo 2932 del Codice Civile<sup>100</sup>.

La carta dei servizi, infatti, non obbligando le parti a concludere, ma disponendo che una delle parti, qualora concluda un contratto di utenza, lo realizzi seguendo certi standard, fa venir meno la possibilità di richiedere una sentenza che realizzi gli effetti dell'accordo non concluso.

Ed ancora, per tale figura non vige l'assunto disciplinato dall'articolo 1372 del Codice Civile, rispetto al quale può affermarsi che il contratto produce effetti solo tra le parti<sup>101</sup>.

Come si vedrà meglio nel corso del lavoro, posto, appunto, che la carta non possa essere configurata come negozio a favore dei terzi, determina comunque effetti tra l'amministrazione erogatrice ed i consumatori.

Dall'indagine sin qui condotta, emerge che tale schema regola il passaggio dei contenuti di difesa dalle carte dei servizi ai singoli contratti di utenza, ribadendo il processo di assunzione di responsabilità da parte dell'azienda erogatrice.

Infatti, il gestore è tenuto a predisporre un modello contrattuale che riproduca i contenuti della carta dei servizi, in relazione ai risultati promessi in ordine alla qualità del servizio.

Vale, quindi, la tesi in virtù della quale la carta dei servizi determina il sorgere di un'obbligazione che al contempo esprime "un impegno di fare", riconducibile all'obbligo per l'impresa erogatrice di dare ai contratti particolari il contenuto stabilito nel contratto normativo e "di non fare", riferibile al divieto per il soggetto gestore di concludere accordi d'utenza che contrastino con quanto determinato nella stessa.

In altre parole, dal contratto normativo nasce un'unica obbligazione che può essere qualificata al contempo positiva e negativa<sup>102</sup>.

---

<sup>100</sup> L'articolo 2932 del Codice Civile, avente ad oggetto l'esecuzione specifica dell'obbligo di concludere un contratto, dispone che: "se colui che è obbligato a concludere un contratto non adempie l'obbligazione, l'altra parte, qualora sia possibile e non sia escluso dal titolo, può ottenere una sentenza che produca gli effetti del contratto non concluso (...)".

<sup>101</sup> All'articolo 1372 del Codice Civile, circa l'efficacia del contratto: "il contratto ha forza di legge tra le parti. Non può essere sciolto che per mutuo consenso o per cause ammesse dalla legge. Il contratto non produce effetto rispetto ai terzi che nei casi previsti dalla legge".

<sup>102</sup> La posizione è ben espressa nel lavoro di G. Guglielmetti, *I contratti normativi*, cit., pp. 161-162: "per il Cariota Ferrara (L. Cariota Ferrara, *Il negozio giuridico nel Diritto privato italiano*, Napoli, 1948, pp. 62-63) dai contratti normativi unilaterali nascerebbe un'unica obbligazione che può qualificarsi sia negativa, e cioè non concludere contratti individuali il cui

Ora, nell'ipotesi appena descritta, è opportuno segnalare che le parti, oltre che regolare la futura erogazione di servizi pubblici, incidono anche sui rimedi preventivi di tutela, pattuendo, di comune accordo, le ipotesi di assegnazione degli indennizzi automatici forfetari.

In particolare, la Direttiva Ciampi-Cassese impone ai soggetti erogatori di assicurare agli utenti "forme di rimborso", poi definite dalla Legge n. 286/99, di riordino e potenziamento dei meccanismi e strumenti di monitoraggio e valutazione delle attività svolte dalle amministrazioni pubbliche<sup>103</sup>, come indennizzi automatici da parte del soggetto esercente il servizio ove il medesimo soggetto non eroghi il servizio nei confronti dell'utente, non rispetti le clausole contrattuali o eroghi il servizio con livelli inferiori a quelli stabiliti.

La carta della qualità dei servizi ha, dunque, introdotto l'indennizzo automatico forfetario quale strumento di tutela stragiudiziale dell'utente, che può essere attivato anche per superare l'ostacolo procedimentale, spesso un mezzo accessibile a pochi a causa dei suoi lunghi tempi e degli elevati costi.

L'intento, infatti, è quello di garantire al consumatore un mezzo di pressione nei confronti dell'impresa erogatrice del servizio pubblico, affinché proceda nel rispetto della qualità della prestazione promessa nella carta, indipendentemente dal profilo risarcitorio vero e proprio, ossia dal verificarsi di danni risarcibili in via contrattuale o extracontrattuale<sup>104</sup>.

---

contenuto contrasti con le regole concordate nel contratto normativo, che positiva, nel senso di dare ai singoli contratti il contenuto stabilito".

Altresì in merito va detto che l'Autore esprime anche una seconda tesi (oggetto del testo di D. Barbero, *Il contratto tipo nel diritto italiano*, Milano, 1935, pp. 70-71): "da tutti i contratti normativi, unilaterali e bilaterali, deriverebbero due obbligazioni, una negativa, di non concludere contratti particolari con clausole in contrasto rispetto alle regole pattuite nel contratto normativo, ed una positiva, di inserire tali regole nel contenuto dei contratti particolari eventualmente conclusi.

Si osservi che, allorché il Barbero, nell'affermare l'esistenza di un obbligo positivo di far penetrare, nel singolo contratto, il contenuto del contratto tipo (...), qualifica tale obbligazione positiva come eventuale, non intende, come con detto termine, accennare alla circostanza che l'esigenza di inserire espressamente le regole concordate nei contratti individuali può talvolta presentarsi, bensì a quella, ben diversa, che la conclusione dei contratti particolari non è necessaria, ma meramente eventuale".

<sup>103</sup> Capo III "Qualità dei servizi pubblici e carte dei servizi", articolo 11 "Qualità dei servizi pubblici".

<sup>104</sup> Il Codice Civile divide in due grandi aree la responsabilità da cui deriva il danno, a seconda che si sia verificato nell'ambito di un rapporto contrattuale o che provenga da situazioni extracontrattuali, disciplinando in modo diverso sia il tetto massimo risarcibile, sia le modalità per dimostrare il danno in caso di giudizio.

Inoltre, esiste anche una responsabilità precontrattuale, cagionata da comportamenti scorretti nelle trattative.

In questa prospettiva viene sanzionata la mancata erogazione della prestazione, ossia l'inosservanza dello standard qualitativo del servizio, senza entrare nel merito degli aspetti che qualificano lo stesso rapporto di utenza con il consumatore<sup>105</sup>.

Il consumatore si può servire, quindi, di tale rimborso per tutelare il proprio diritto alla prestazione, quando questa non venga erogata correttamente o vengano violati gli standard di qualità che l'impresa ha stabilito nel contratto di utenza.

Tale nozione è definita nel nostro ordinamento giuridico dall'articolo 1218 del Codice Civile, che sancisce l'obbligo al risarcimento del danno per il debitore che non esegue esattamente la prestazione dovuta, fatta eccezione per l'inadempimento o il ritardo determinato dall'impossibilità della prestazione derivante da causa a lui non imputabile. Un'ulteriore attenzione al punto trattato viene riconosciuta dalla Legge n. 481/1995,

---

Proprio in merito a quest'ultima, va detto che anche i danni che derivano dalle trattative che non sono andate a buon fine o si sono protratte e non concluse con comportamenti scorretti e contrari alla buona fede possono esser risarciti, se la parte lesa prova che il fatto le ha causato una notevole perdita di tempo, denaro o di altre opportunità.

La prescrizione e le modalità per dimostrare il danno sono le stesse della responsabilità extracontrattuale.

Dunque, se si tratta di danno extracontrattuale, esso è risarcibile nella misura in cui il danneggiato riuscirà a quantificarlo e provarlo entro cinque anni dall'evento che lo ha cagionato, salvi i casi diversamente disciplinati per legge o per contratto.

Se il danno avviene in ambito contrattuale, questo è risarcibile solo nella misura in cui è astrattamente prevedibile.

Il danneggiato dovrà provare in giudizio l'esistenza del contratto e spetterà all'altro contraente - il presunto danneggiante - provare di aver agito correttamente nei propri obblighi contrattuali. Infine, il danno che deriva da responsabilità contrattuale, salvi i casi diversamente disciplinati per legge o da contratto, può esser richiesto in giudizio nei dieci anni dall'evento che lo ha cagionato.

<sup>105</sup> Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 19 maggio 1995, circa lo schema generale di riferimento della carta dei servizi pubblici sanitari, Allegato 5, punto 6: "per l'inosservanza da parte dell'USL dell'obbligo di effettuazione della prestazione prenotata, l'USL stessa è tenuta, oltre al rimborso d'ufficio della somma versata dall'assistito nel caso questi rinunci ad effettuare la prestazione, al rilascio di un bonum pari a lire 50.000 a titolo di risarcimento del disagio.

Qualora il cittadino volesse comunque usufruire della prestazione, la USL dovrà riprogrammarla con procedura preferenziale: in tal caso al cittadino verrà rilasciato l'importo del bonum e non quello del ticket versato.

Ogni USL, a copertura del danno economico conseguente la mancata effettuazione della prestazione, potrà stipulare apposita polizza assicurativa di copertura.

L'USL, qualora il disservizio sia imputabile direttamente all'operatore responsabile, attiva nei confronti del medesimo le procedure disciplinari e di rivalsa in conformità della normativa vigente.

L'utente che non si presenti, né preannunci la propria impossibilità a fruire della prestazione prenotata è tenuto al versamento di un malum pari a lire 50.000, in analogia all'onere già indicato per la USL inadempiente.

In tal caso l'utente che ha versato un ticket di importo superiore a lire 50.000, avrà diritto alla restituzione della differenza tra quanto versato e lire 50.000".



avente ad oggetto le norme per la concorrenza e la regolazione dei servizi di pubblica utilità, che ha affidato all'Autorità di regolazione dei servizi pubblici il compito di determinare i casi di indennizzo automatico, sottraendoli, così, al singolo gestore.

L'Amministrazione indipendente, infatti, controlla lo svolgimento dei servizi con poteri di ispezione, accesso, acquisizione della documentazione e delle notizie utili, determinando altresì i casi di indennizzo automatico da parte del soggetto esercente il servizio nei confronti dell'utente qualora l'impresa non rispetti le clausole del contratto o eroghi la prestazione secondo livelli qualitativi inferiori a quelli stabiliti nel regolamento di servizio<sup>106</sup>.

Riguardo alla natura giuridica dell'indennizzo, si può dire che tale forma di risarcimento sembra equiparabile a quella della clausola penale poiché in entrambi i casi viene stabilita, in via preventiva, la somma dovuta in caso di danno subito da parte del consumatore, in modo da difenderlo da eventuali inadempimenti<sup>107</sup>.

Allo stesso modo, qualora l'utente lamentasse un danno effettivo superiore a quello previsto dal rimborso automatico, potrà avvalersi della suddetta norma dettata dal Codice Civile in materia.

Inoltre, in merito, va detto che la violazione di un diritto soggettivo comporta lesioni di posizioni qualificate e dà luogo, normalmente, all'esperimento dell'azione giudiziaria, rimessa alla giurisdizione ordinaria.

Ancora più evidenti ed incisive appaiono le disposizioni se si sottolinea quanto tale tipologia di indennizzo all'utenza sia differente dal rimedio risarcitorio, dato il carattere della non necessaria esistenza di un danno effettivo, ovvero di un pregiudizio per l'utente, imputabile a dolo o a colpa dell'impresa erogatrice del servizio.

Si pongono, in questo modo, le premesse di una tutela puntuale del consumatore garantita attraverso strumenti cautelativi, quali reclami e rimborsi.

Ad incidere positivamente sull'opportunità della carta dei servizi come strumento di protezione è, inoltre, la capacità del documento di individuare un diritto di tutti i cittadini sulle cose pubbliche.

In un certo senso, al consumatore sono ravvisati diritti qualificati all'efficienza del processo decisionale e distributivo, così come alla corretta organizzazione e gestione del servizio, che prescindono dal contenuto del rapporto di utenza.

---

<sup>106</sup> Articolo 2, lettera g).

<sup>107</sup> Articolo 1382 del Codice Civile.

In particolare:

- Diritto alla scelta: ogni consumatore ha diritto a scegliere l'ente o l'azienda cui rivolgersi per ricevere un determinato servizio e a comparare le condizioni economiche e le tecniche di fornitura del servizio.
- Diritto alla partecipazione civica: ogni utente ha diritto a svolgere un ruolo attivo per la promozione dell'accessibilità, dell'adeguatezza, della trasparenza e della sicurezza dei servizi di pubblica utilità; a condividere con l'impresa erogatrice le modalità di erogazione del servizio e le iniziative per il miglioramento degli standard di accessibilità, adeguatezza, trasparenza e sicurezza; a prevenire, in collaborazione con l'ente e con i suoi operatori, le situazioni di rischio per la sicurezza propria e di altri.
- Diritto alla rappresentanza che deve concretizzarsi attraverso una specifica presenza rappresentativa dei consumatori nella gestione e programmazione dell'impresa, così come nella collaborazione a tutela della collettività.

Senza fare richiamo, per ragioni di sintesi, a quanto già esposto nella prima parte del presente lavoro, appare qui opportuno sottolineare che tali diritti possono essere considerati una conseguenza della crescita della figura del consumatore, al quale è riconosciuta la possibilità di poter scegliere il fornitore dal quale acquisire il servizio, piuttosto che di partecipare in modo incisivo al governo dei servizi pubblici.

Mai come in questo settore l'opportunità di "scelta", "partecipazione" e "rappresentanza" rappresentano per l'utente il presupposto per un'effettiva fruibilità delle prestazioni.

L'affermarsi di un simile orientamento culturale ha prodotto significative conseguenze altresì sotto il profilo giuridico.

Le associazioni di tutela dei consumatori, infatti, possono promuoverne la difesa dei diritti alla scelta, alla partecipazione ed alla rappresentanza dichiarati nella carta dei servizi in forma anche collettiva ed associativa.

Tale rimedio acquista oggi una centralità attraverso le modificazioni introdotte all'articolo 140 del Codice del consumo, che istituiscono e disciplinano l'azione collettiva risarcitoria a tutela dei consumatori, quale nuovo strumento generale di protezione.

Data l'interessante prospettiva, l'argomento sarà oggetto di approfondimenti più specifici nel corso del presente lavoro.

Collegare la carta alle innovazioni normative intervenute ed alle prospettive che potrebbero realizzarsi, permette di analizzare le opportunità rappresentate dall'introduzione dello strumento.

#### ***2.4 La disciplina di settore***

È opportuno a questo punto procedere ad una breve ricognizione della situazione esistente in quei settori in cui è stato adottato uno schema generale di riferimento delle carte della qualità dei servizi pubblici, ossia sanità, gas ed elettricità, scuola, servizio idrico, previdenza, trasporti e telecomunicazioni.

È necessario ricordare, infatti, che molti settori non hanno realizzato alcun meccanismo legislativo di attuazione del documento: così, ad esempio, nell'ambito fiscale, mancano interventi specifici per la promozione ed adozione della carta della qualità dei servizi, nonostante i significativi sforzi e risultati raggiunti dall'Agenzia delle Entrate per l'avvio di un sistema di relazioni più moderno e sociale, teso ad assicurare l'interazione con il consumatore<sup>108</sup>.

Si può sin da ora osservare, comunque, che lo studio dello sviluppo delle carte della qualità dei servizi di pubblica utilità ha dato vita ad una situazione variegata, che evidenzia in modo più o meno forte una cultura del mero adempimento, giacché nella maggior parte dei casi le attività di recepimento dei diritti dei consumatori stabiliti nella Direttiva Ciampi-Cassese sono state rimesse a specifiche normazioni settoriali, non realizzate né sviluppate con la necessaria attenzione all'orientamento ai risultati ed alla qualità.

Tale affermazione risulta ancora più evidente se ci si sofferma sugli schemi delle linee

---

<sup>108</sup> L'Agenzia è un ente pubblico non economico, istituito con Decreto legislativo n. 300 del 30 luglio 1999, che mantiene la responsabilità di indirizzo politico. La missione istituzionale ad essa affidata è assicurare il massimo livello di adesione spontanea agli obblighi fiscali con l'esercizio delle funzioni di gestione, accertamento, contenzioso e riscossione dei tributi. Nel 2004 l'Agenzia ha pubblicato la prima carta dei servizi, quale strumento di miglioramento della qualità dei servizi offerti, proponendosi di conquistare la fiducia e l'apprezzamento dei cittadini attraverso la garanzia ed il rispetto degli impegni e degli standard in essa stabiliti.

guida che spesso rappresentano documenti complessi o vaghi.

Prima di entrare nella trasposizione dei contenuti protettivi della Direttiva del 1994 nelle singole discipline, appare utile procedere ad una specificazione riconducibile alla natura delle attività erogate dalle imprese di pubblica utilità.

Tra i vari settori che hanno elaborato uno schema generale di riferimento delle carte della qualità dei servizi pubblici vi sono elementi di condivisione e differenziazione che riguardano la posizione in cui viene a trovarsi il consumatore.

Proprio nei principi di garanzia e tutela dettati dalla Direttiva presidenziale, si evidenziano i tratti comuni di riconoscimento e protezione delle posizioni giuridiche degli utenti.

I livelli di qualità delle prestazioni, così come i reclami, gli indennizzi e i rimborsi riconosciuti nelle carte dei servizi fanno discendere in capo ai consumatori veri e propri diritti.

Tuttavia, questi si configurano come contraenti che stipulano un contratto avente ad oggetto l'erogazione di un servizio pubblico solo in alcuni ambiti, quali gas ed elettricità, servizio idrico, trasporti e telecomunicazioni; negli altri casi (sanità, scuola e previdenza) l'offerta della prestazione non è oggetto di un negozio concluso in tal senso con l'impresa erogatrice.

Dunque, la genericità delle formule di recepimento delle carte dei servizi appaiono ancora più gravi laddove le prestazioni erogate costituiscono il contenuto di un contratto con il gestore<sup>109</sup>.

Inoltre, nel precedente paragrafo si è visto come l'oggetto delle carte dei servizi integri il contratto di utenza.

Tale interazione perde di efficacia in quelle numerose situazioni in cui la carta dei servizi rappresenta un mero insieme di proponimenti privi di validità, per i lacunosi metodi di applicazione della qualità tuttora in vigore nei diversi ambiti, chiusi alle istanze dell'utenza, non certo a causa della tipologia dello strumento in sé, del quale nel corso del presente lavoro sono stati valorizzati consistenza e necessità.

Soffermandoci sul processo di attuazione della Direttiva Ciampi-Cassese, va detto che il Ministero della Sanità è stato il primo soggetto che ha posto in essere strumenti a tal fine dedicati.

---

<sup>109</sup> *I processi di qualità nelle imprese di servizio pubblico locale*, Studio commissionato dalla CISPEL, 1998.

Il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 19 maggio 1995, avente ad oggetto lo schema generale di riferimento della carta dei servizi pubblici sanitari, all'Allegato 1, punto 2, specifica che "il sistema sanitario è il primo settore che intende misurarsi con la logica del nuovo metodo della garanzia della qualità offerto dalla carta della qualità dei servizi"<sup>110</sup>.

Già il settore appariva, infatti, particolarmente sensibile e maturo per affrontare questi temi.

Si considerino, in particolare, i segnali positivi dettati dall'articolo 14 del Decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 sul riordino della disciplina in materia sanitaria, che fissa alcuni principi in materia di partecipazione e tutela dei diritti dei cittadini, in assoluta coerenza con quelli della carta della qualità dei servizi.

Lo schema generale di riferimento della carta dei servizi pubblici sanitari si proponeva di riformare il sistema in modo da rendere le prestazioni più efficienti e rispondenti alle reali esigenze del consumatore<sup>111</sup>.

---

<sup>110</sup> La normativa disciplina tutti i temi cardine della carta della qualità dei servizi individuando nella personalizzazione, nell'umanizzazione, nel diritto all'informazione, nelle prestazioni alberghiere e nell'andamento dell'attività di prevenzione i principali fattori della qualità dei servizi sanitari. La stessa norma, poi:

- prevede la definizione di un sistema nazionale di indicatori per la misurazione della qualità, individuando le procedure per verificare l'andamento dei servizi e fissare gli interventi per l'ulteriore miglioramento degli stessi;
- pone a carico delle aziende l'obbligo di attivare un sistema efficace di informazione sulle prestazioni erogate, sulle tariffe e sulle modalità di accesso;
- afferma il diritto al reclamo contro gli atti o i comportamenti che negano o limitano la fruibilità delle prestazioni di assistenza sanitaria e fissa le procedure di presentazione del reclamo stesso;
- impegna le aziende sanitarie a rilevare ed analizzare i segnali di disservizio ed individua le figure responsabili dell'adozione delle misure necessarie per rimuovere i disservizi stessi;
- assicura la consultazione dei cittadini e delle loro organizzazioni di tutela dei diritti sull'organizzazione dei servizi e sulla verifica della qualità;
- censisce le iniziative innovative nel settore dei rapporti con i cittadini. La verifica è effettuata a seguito della circolare del Ministero della Sanità del 1991, che, richiamata tra i riferimenti normativi, ha rilevato la presenza di una notevole capacità dei servizi delle USL di rispondere positivamente a sollecitazioni innovative;
- avvia iniziative anche nell'ambito della qualità come dimostra la partecipazione a premi internazionali della qualità, quali il Golden Helix Award, la partecipazione ad iniziative nazionali, come il progetto pilota del Dipartimento della Funzione Pubblica denominato Cento progetti e, in talune USL, le prime esperienze di applicazione della carta della qualità dei servizi.

<sup>111</sup> Attraverso la carta della qualità dei servizi, le aziende sanitarie locali provvedono a fornire informazioni generali, informazioni sui ricoveri ospedalieri, sull'accesso alle prestazioni specialistiche e diagnostiche e sui rapporti fra gli utenti e i medici di base.

Tutti i cittadini possono consultare la carta della qualità dei servizi presso gli Uffici per le Relazioni con il Pubblico.

I principi fondamentali del documento possono essere così sintetizzati:

- Eguaglianza: tutti i cittadini hanno diritto a perseguire uno stato di benessere. Le strutture sanitarie si impegnano a garantire l'accesso ai servizi senza alcuna distinzione per motivi riguardanti sesso, razza, religione ed opinioni politiche.
- Imparzialità: le ASL si impegnano a far sì che l'erogazione dei servizi sanitari sia regolata da disposizioni uniformi.
- Continuità: l'erogazione dei servizi deve essere continua e regolare per tutto il tempo necessario alla soluzione dei problemi. In caso di funzionamento irregolare le ASL si impegnano affinché i servizi essenziali non subiscano interruzioni e i disagi per i cittadini vengano minimizzati.
- Partecipazione: le ASL hanno l'obbligo della trasparenza nei confronti dei cittadini ed hanno, inoltre, l'obbligo di prestare la massima attenzione ad eventuali reclami e proposte da parte degli utenti stessi.
- Efficacia ed efficienza: il servizio pubblico deve essere erogato in modo tale da non sprecare le risorse umane ed economiche che gli sono affidate e ad utilizzarle nel modo più corretto e secondo gli obiettivi prefissati. Le ASL si impegnano a cercare di raggiungere gli obiettivi sanitari prefissati nel tempo minore possibile, al costo minore possibile e nel pieno rispetto di tutti i cittadini e di chi lavora nell'azienda.

A ben vedere i principi dettati dal DPCM del 1995 si limitano a fissare le linee generali di adozione di standard, informazione, valutazione, reclami, rimborsi, lasciando alle singole imprese, quali ASL o Aziende Ospedaliere, la competenza di individuare specifici standard, atti a migliorare progressivamente i livelli attesi di qualità.

Sebbene tale metodologia fosse da intendersi come una possibilità per l'ente erogatore di definire le proprie priorità in base alle esigenze dell'utenza, non si può dire che sia stata utilizzata per l'individuazione puntuale degli obiettivi di miglioramento.

Nel 2004 il Ministero della Salute ha effettuato un'indagine per conoscere lo stato di attuazione del documento ed acquisire informazioni sul processo di implementazione di questo a livello aziendale. Ciò al fine di realizzare una mappatura dell'utilizzo della carta della qualità dei servizi su tutto il territorio nazionale e valutare le iniziative necessarie per migliorare la qualità nei processi di erogazione e comunicazione

con i cittadini<sup>112</sup>.

Dall'analisi svolta, è emerso che il livello di attenzione istituzionale è risultato soddisfacente, anche se il lavoro ha evidenziato la necessità di un ulteriore impulso per potenziare l'efficacia della carta e la sua promozione, come effettivo documento volto all'interazione trasparente tra cittadini ed aziende sanitarie, ovvero favorire un miglioramento della carta, in armonia con i cambiamenti in corso nel servizio sanitario nazionale e con le aspettative dei consumatori.

La situazione descritta dal Rapporto del Ministero della Salute ha sollecitato i diversi soggetti e livelli del servizio sanitario pubblico presenti sul territorio, a fornire risposte capaci di garantire una qualità del servizio ed una partecipazione del cittadino rispetto a carenze di carattere strutturale, attraverso il potenziamento di attività di comunicazione da parte delle aziende sanitarie nei confronti del personale e dei cittadini; il periodico aggiornamento delle informazioni contenute nella carta della qualità dei servizi; l'implementazione dei sistemi di verifica sul raggiungimento degli obiettivi previsti; la partnership con personale e cittadini, anche con adeguati interventi di formazione, per favorire una gestione della carta della qualità dei servizi condivisa e partecipata; il coinvolgimento delle associazioni dei pazienti nei processi di miglioramento di questo strumento; l'ottimizzazione dell'uso delle risorse destinate alla carta della qualità dei servizi per un utilizzo più efficiente della stessa (maggiore integrazione con la formazione ed i sistemi informativi).

Nell'insieme, dunque, sembrano essere all'orizzonte soluzioni in grado di assicurare un cambiamento di rotta, ritenuto ormai indispensabile, pena il rischio di mettere in discussione lo stesso servizio pubblico<sup>113</sup>.

Per quanto attiene la situazione del settore gas ed elettricità, al fine di avere un quadro generale, va detto che ciascun soggetto erogatore deve adottare una carta dei servizi con indicazione di standard di qualità e verificarne il rispetto, secondo quanto disposto dall'articolo 2 della Legge 11 luglio 1995 n. 273<sup>114</sup> e dal successivo Decreto

---

<sup>112</sup> Ministero della Salute - Dipartimento della Qualità, *Rapporto sulla rilevazione nazionale della carta della qualità dei servizi sanitari 2003-2004*, Roma, 2004.

<sup>113</sup> In merito Ministero della Salute - Dipartimento della Qualità, *Rapporto sulla rilevazione nazionale della carta della qualità dei servizi sanitari 2003-2004*, cit., p. 12: "alla luce dei risultati emersi, si sottolinea la necessità di dare nuovo impulso a questo strumento e sviluppare alcune azioni finalizzate al miglioramento della carta della qualità dei servizi e del suo impiego".

<sup>114</sup> Conversione in legge con modificazioni del Decreto legge 12 maggio 1995, n. 163, recante misure urgenti per la semplificazione dei procedimenti amministrativi e per il miglioramento e l'efficienza delle pubbliche amministrazioni.

del Presidente del Consiglio dei Ministri del 18 settembre 1995<sup>115</sup>.

Lo sviluppo del progetto ha avuto un notevole impulso con la Legge n. 481, del 14 novembre 1995, che ha istituito l'Autorità per l'energia elettrica e il gas, quale nuovo soggetto istituzionale, per l'elaborazione delle misure necessarie al funzionamento del mercato ed alla regolazione del settore, oltre che per lo svolgimento di una funzione consultiva e di proposta nei confronti del Governo e del Parlamento.

Secondo quanto disposto dall'articolo 2, comma 12, lettera p, della suddetta normativa, infatti, l'Autorità deve controllare che ciascun esercente adotti una carta della qualità dei servizi che contenga gli standard di qualità e verificare il rispetto di tali indicatori.

L'Amministrazione indipendente ha promosso un nuovo quadro di regolazione del settore gas ed elettricità ed un miglioramento complessivo del sistema, in particolare, della tutela dei consumatori, attraverso l'adozione di standard nazionali, minimi ed obbligatori per tutte le aziende erogatrici, volti al perseguimento di una qualità commerciale e tecnica dei servizi (in primis comunicazione, continuità e sicurezza).

Il nuovo quadro di regolazione della qualità del servizio riproduce la regolazione della Direttiva del 1994, poiché a seguito di consultazioni con i consumatori, sono stati definiti gli standard di qualità nazionali, validi per tutti gli esercenti<sup>116</sup>.

In questo modo si è andati oltre il regime dettato dal DPCM di settore degli standard autodefiniti dagli esercenti nelle proprie carte della qualità dei servizi, generalmente senza consultazione e che comportavano notevole diversità di trattamento degli utenti nelle differenti zone del Paese.

Inoltre, sono stati introdotti indennizzi automatici in caso di mancato rispetto degli standard specifici di qualità per cause imputabili ai soggetti erogatori, assicurando una difesa oltre alla possibilità per il consumatore di richiedere il risarcimento di un eventuale ulteriore danno in sede giurisdizionale.

Ad esempio, i rimborsi automatici devono essere corrisposti all'utente attraverso scomputo dall'importo addebitato nella prima fatturazione utile e, comunque, entro novanta giorni solari dalla scadenza del tempo massimo per l'esecuzione della prestazione richiesta dal cliente.

---

<sup>115</sup> Schema generale di riferimento della carta dei servizi del settore gas.

<sup>116</sup> Ministero delle Attività Produttive - Direzione Generale per l'armonizzazione del mercato e tutela dei consumatori, *La carta della qualità dei servizi*, cit., p. 8.



L'impresa erogatrice che non riesce a rispettare questo termine deve pagare un rimborso di entità doppia o quintupla, in ragione del ritardo di pagamento<sup>117</sup>.

In conclusione, l'Autorità per l'energia elettrica e il gas ha disciplinato il sistema di erogazione, avviando concretamente più di altri attività di promozione della carta della qualità dei servizi, volte alla garanzia della qualità della prestazione e del diritto di scelta del consumatore.

Contenuti concreti e tangibili, che descrivono livelli minimi di qualità del servizio offerto e rimedi speciali preventivi a garanzia dell'utente in caso di inadempimento, al di là delle comunicazioni pubblicitarie tipiche di altri settori, quali la scuola.

Spostando l'attenzione proprio quest'ultimo, due riferimenti normativi sono da considerare principalmente: lo schema di riferimento adottato con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 7 giugno 1995<sup>118</sup> e la Direttiva del Ministero della Pubblica Funzione n. 254, del 21 luglio 1995, emanata in attuazione di una disposizione contenuta nelle stesse linee generali<sup>119</sup>.

La carta della qualità dei servizi scolastici è nata con lo scopo di semplificare le procedure amministrative e di migliorare l'efficienza garantendo al tempo stesso la più ampia comunicazione sugli aspetti della vita scolastica con l'utente.

Considerando la scuola come un servizio reso ai cittadini, perché esso risulti efficace, occorre il contributo di molti soggetti, e cioè famiglie, amministrazioni pubbliche, statali e locali, aziende sanitarie locali, associazioni dei cittadini, che si impegnino a collaborare fattivamente ed a condividere le responsabilità della gestione scolastica.

---

<sup>117</sup> Ministero delle Attività Produttive - Direzione Generale per l'armonizzazione del mercato e tutela dei consumatori, *La carta della qualità dei servizi*, cit., p. 10.

Il pagamento del rimborso automatico non esclude la possibilità per il cliente di richiedere in sede giurisdizionale il risarcimento dell'eventuale danno ulteriore subito.

A tale proposito: "è stata prevista un'apposita comunicazione nella bolletta di accredito del rimborso". Ed ancora, come effetto dell'introduzione degli indennizzi automatici: "il numero di indennizzi effettivamente pagati ai clienti in caso di mancato rispetto dei nuovi standard definiti dall'Autorità è nettamente cresciuto rispetto al periodo di vigenza delle carte della qualità dei servizi".

<sup>118</sup> Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 7 giugno 1995 - schema generale di riferimento della carta della qualità dei servizi scolastici.

<sup>119</sup> Ai sensi dell'articolo 2 del D. P. C. M. 7 giugno 1995, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 138 del 15 giugno 1995: "le istituzioni scolastiche adottano, entro centoventi giorni dalla data di entrata in vigore del predetto Decreto, una carta della qualità dei servizi scolastici, sulla base dei principi indicati nello schema generale di riferimento recepito nel Decreto medesimo, nonché della Direttiva 27 gennaio 1994 del Presidente del Consiglio dei Ministri, pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale n. 43 del 22 febbraio 1994". Direttiva 21 luglio 1995, n. 254, "Carta della qualità dei servizi scolastici", articolo 1.

Ciò presuppone, innanzitutto, la diffusione di informazioni complete e puntuali su molti aspetti degli istituti scolastici.

La carta della qualità dei servizi della scuola ha come fonte di ispirazione fondamentale gli articoli 3, 33 e 34 della Costituzione italiana.

Promuove il raggiungimento di un servizio basato sui seguenti principi: uguaglianza<sup>120</sup>; imparzialità e regolarità<sup>121</sup>; accoglienza ed integrazione<sup>122</sup>; diritto di scelta, obbligo scolastico e frequenza<sup>123</sup>; partecipazione, efficienza e trasparenza<sup>124</sup>; libertà di insegnamento ed aggiornamento del personale<sup>125</sup>.

Nel 1997 il Dipartimento della Funzione Pubblica, in attuazione degli adempimenti

---

<sup>120</sup> Nessuna discriminazione nell'erogazione del servizio scolastico può essere compiuta per motivi riguardanti sesso, razza, etnia, lingua, religione, opinioni politiche, condizioni psico-fisiche e socio-economiche.

<sup>121</sup> I soggetti erogatori del servizio scolastico agiscono secondo criteri di obiettività ed equità. La scuola, attraverso tutte le sue componenti e con l'impegno delle istituzioni collegate, garantisce la regolarità e la continuità del servizio e delle attività educative, anche in situazioni di conflitto sindacale, nel rispetto delle norme e dei principi sanciti dalla legge e in applicazione delle disposizioni contrattuali in materia.

<sup>122</sup> La scuola si impegna, con opportuni ed adeguati atteggiamenti ed azioni di tutti gli operatori del servizio, a favorire l'accoglienza dei genitori e degli alunni, l'inserimento e l'integrazione di questi ultimi, con particolare riguardo alla fase di ingresso alle classi iniziali e alle situazioni di rilevante necessità.

Particolare impegno è prestato per la soluzione delle problematiche relative agli studenti lavoratori, agli stranieri, a quelli degenti negli ospedali, a quelli in situazione di handicap, a quelli presenti nelle istituzioni carcerarie.

Nello svolgimento della propria attività, ogni operatore ha pieno rispetto dei diritti e degli interessi dello studente.

<sup>123</sup> L'utente ha facoltà di scegliere fra le istituzioni che erogano il servizio scolastico.

La libertà di scelta si esercita tra le istituzioni scolastiche statali dello stesso tipo, nei limiti della capienza obiettiva di ciascuna di esse. In caso di eccedenza di domande va, comunque, considerato il criterio della territorialità (residenza, domicilio, sede di lavoro dei familiari, ecc.) L'obbligo scolastico, il proseguimento degli studi superiori e la regolarità della frequenza sono assicurati con interventi di prevenzione e controllo dell'evasione e della dispersione scolastica da parte di tutte le istituzioni coinvolte, che collaborano tra loro in modo funzionale ed organico.

<sup>124</sup> Istituzioni, personale, genitori ed alunni sono protagonisti e responsabili dell'attuazione della carta, attraverso una gestione partecipata della scuola, nell'ambito degli organi e delle procedure vigenti. I loro comportamenti devono favorire la più ampia realizzazione degli standard generali del servizio.

Le istituzioni scolastiche, al fine di promuovere ogni forma di partecipazione, garantiscono la massima semplificazione delle procedure ed un'informazione completa e trasparente.

L'attività scolastica, ed in particolare l'orario di servizio di tutte le componenti, si uniforma a criteri di efficienza, di efficacia, flessibilità nell'organizzazione dei servizi amministrativi, dell'attività didattica e dell'offerta formativa integrata.

<sup>125</sup> La programmazione assicura il rispetto delle libertà di insegnamento dei docenti e garantisce la formazione dell'alunno, facilitandone le potenzialità evolutive e contribuendo allo sviluppo armonico della personalità nel rispetto degli obiettivi formativi nazionali e comunitari, generali e specifici, recepiti nei piani di studi di ciascun indirizzo.

contenuti nella normativa, ha attivato il progetto “Qualità e carta della qualità dei servizi nelle imprese di servizio pubblico locale”, finalizzato alla definizione di una metodologia e degli strumenti operativi, incentrati sul tema più generale di definizione della qualità<sup>126</sup>.

Il piano di lavoro ha previsto il censimento dei documenti pervenuti presso il Ministero, l'impostazione di un archivio informatico e la progettazione di un'unità di coordinamento interministeriale deputata alla gestione del processo attuativo della carta della qualità dei servizi.

I documenti pervenuti al Dipartimento della Funzione Pubblica ed esaminati dal comitato tecnico sono stati poco più di 5.000.

Le informazioni più rappresentative ed analitiche hanno evidenziato che il 63,5% delle scuole non ha indicato le modalità di partecipazione degli utenti alle assemblee; il 59,1% ha omesso di indicare gli strumenti per la valutazione e la verifica dei percorsi scolastici e il 64,5% non ha indicato gli strumenti per la valutazione finale; il 76,1% non ha indicato i criteri di valutazione; i diritti ed i doveri degli studenti sono indicati dal 41,1% delle scuole, mentre il 93,3% delle carte non fa alcuna menzione dei diritti e doveri dei genitori, il 90,1% di quelli del personale non docente e il 79,6% di quelli degli insegnanti.

Per quanto attiene la specificità dei risultati, la mancanza di uno schema da proporre complessivamente come una carta nazionale rappresenta il limite principale individuato.

Lo spazio di efficacia riconosciuto alla carta dei servizi scolastici appare, dunque, solamente residuale.

Nell'esperienza il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri viene utilizzato, infatti, come una guida alle istituzioni scolastiche per redigere il proprio documento, lasciando troppi spazi di autonomia.

Inoltre, la normativa non individua indicatori di qualità nazionali relativi all'area didattica.

Passando all'analisi del settore idrico, va detto che il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 29 aprile 1999 ha introdotto lo schema generale di riferimento per la predisposizione della carta del servizio idrico integrato, affermando l'obbligo per

---

<sup>126</sup> Ministero Pubblica Istruzione, *La carta della qualità dei servizi scolastici. Studi e documentazioni del Ministero della Pubblica Istruzione*, Firenze, 1997.

le imprese erogatrici di redigere il documento ed assicurare l'accesso alle informazioni e la partecipazione dei consumatori.

L'intervento ha definito, inoltre, le modalità di misurazione dei livelli di qualità del servizio effettivamente raggiunti ed il grado di soddisfazione degli utenti, riservando autonomia ai singoli gestori circa il limite da applicare a ciascun indicatore<sup>127</sup>.

In virtù di tale contesto normativo il Comitato di Vigilanza ha predisposto un'analisi, al fine di verificare l'effettiva diffusione delle carte della qualità dei servizi nel settore idrico<sup>128</sup>.

Lo studio è stato condotto analizzando i documenti attraverso una griglia di lettura realizzata sulla base di quattro schede, quali standard, informazione, rimborsi, tutela, che lo stesso schema generale ha individuato.

In estrema sintesi, la criticità evidenziata dall'analisi sta nella definizione, da parte del soggetto erogatore, di alcuni livelli di prestazione assicurati al consumatore. Più in particolare, mentre il tipo di attività per la quale è garantito il livello viene stabilito dallo schema generale, il livello di prestazione è scelto dallo stesso soggetto esercente.

Questa impostazione di autodeterminazione degli standard di servizio ha una sua logica esclusivamente se tali valori rappresentano il punto di partenza per la specificazione dei diritti degli utenti.

Nella prassi del settore, invece, l'utilizzo delle carte della qualità dei servizi è stato orientato solo ad un'ottica di diffusione dell'immagine aziendale o ad un semplice

---

<sup>127</sup> Ministero delle Attività Produttive - Direzione Generale per l'armonizzazione del mercato e tutela dei consumatori, *La carta della qualità dei servizi*, cit., p. 172: "lo standard, quindi, è il livello da prefissare, da parte del soggetto erogatore, in corrispondenza di ciascun indicatore di qualità, al quale lo stesso soggetto erogatore deve tendere al fine di avere una continua misurazione e miglioramento del livello di qualità del servizio offerto.

Tali standard sono generali e specifici. I primi rappresentano obiettivi di qualità che si riferiscono al complesso delle prestazioni rese, i secondi a ciascuna delle singole prestazioni fornite all'utente che può direttamente verificarne il rispetto. (...)

Un esempio di standard specifico può essere il numero di giorni occorrente per l'attivazione della fornitura a decorrere dalla stipula del contratto, mentre un esempio di standard generale può essere quello del tempo medio di attesa agli sportelli".

Entrambi i parametri devono essere sottoposti a monitoraggio continuo sia esterno "che verifica il livello di qualità del servizio conseguito in rapporto a quanto dichiarato nella carta aziendale", che interno "il quale rivela il grado di raggiungimento degli obiettivi prefissati".

Lo schema generale, prevede, infine, "che l'impresa erogatrice pubblichi periodicamente i risultati conseguiti, ossia i livelli di qualità raggiunti".

<sup>128</sup> L'indagine è stata condotta tramite l'invio della richiesta della carta della qualità dei servizi a tutti gli ATO in occasione della raccolta dei dati necessari per la stesura del "Secondo rapporto sullo stato di avanzamento della Legge 5 gennaio 1994, n. 36" e ad alcune aziende associate Federgasacqua prese a campione tra le medie e grandi aziende.

A seguito della richiesta sono pervenute 48 carte.

recepimento dello schema generale, senza l'utilizzo degli strumenti che la normativa ha disposto.

Tali impostazioni portano a sostenere l'idea che l'individuazione degli standard di qualità nella carta sia più un fatto formale che sostanziale.

A questo proposito, riportando ancora i dati emersi dall'indagine, va detto che "la capacità della carta di migliorare la qualità del servizio idrico integrato percepita dall'utenza attiene, in primo luogo, all'individuazione dei livelli prestazionali specificati nella carta medesima"<sup>129</sup>.

La sola definizione di livelli prudenziali, dunque, anche se in linea con le tempistiche e le modalità di erogazione dei servizi effettuate precedentemente, non permette di orientare le competenti strutture aziendali al miglioramento delle prestazioni, come invece richiesto dal processo virtuoso dell'introduzione della carta.

In conclusione, la determinazione di standard risulta inefficace se degli stessi non è data adeguata comunicazione al consumatore o non vi è la presenza di strumenti di verifica e di monitoraggio dei risultati.

Altrettanto difficile appare la situazione del settore previdenza ed assistenza che, pur avendo elaborato uno schema di riferimento abbastanza presto (dicembre 1995), ha poi registrato nella fase di attuazione un certo ritardo da parte degli enti erogatori per l'emanazione delle carte della qualità dei servizi.

In merito, è da sottolineare la difficoltà di un ambito così eterogeneo, privo di un coordinatore in grado di fornire gli strumenti ai vari soggetti per l'applicazione degli schemi.

Infatti, se da un lato la presenza di molti enti, quali l'INAIL, l'INPS, il Ministero degli Interni e del Tesoro, ha caratterizzato positivamente il momento dell'elaborazione della normativa per la condivisione delle esperienze, dall'altro, ha reso più problematico il rispetto delle disposizioni che regolano la qualità del servizio a scapito della tutela dell'utente<sup>130</sup>.

Ancora più complesso si presenta lo scenario del settore trasporti, infatti, lo schema di riferimento del 1998 e le recenti disposizioni, quali il Decreto legislativo n. 188 del

---

<sup>129</sup> Ministero delle Attività Produttive - Direzione Generale per l'armonizzazione del mercato e tutela dei consumatori, *La carta della qualità dei servizi*, cit., p. 178.

<sup>130</sup> Circa la carta della qualità dei servizi previdenziali ed assistenziali, per tutti si veda N. Pasini, *Le carte della qualità dei servizi. Per migliorare la qualità dei servizi pubblici*, cit..

luglio 2003<sup>131</sup> ed il Decreto del Presidente della Repubblica del 2 luglio 2004, n. 184<sup>132</sup> non impattano in modo immediato sui profili relativi alla tutela dei consumatori.

Gli interventi riguardano principalmente l'utilizzo e la gestione dell'infrastruttura ferroviaria destinata ai servizi di trasporto ferroviario nazionali e internazionali; il diritto di accesso all'infrastruttura ferroviaria per le associazioni internazionali di imprese ferroviarie e per le imprese ferroviarie; l'attività di trasporto per ferrovia effettuata da imprese ferroviarie operanti in Italia; i principi e le procedure da seguire nella ripartizione della capacità di infrastruttura ferroviaria e nella riscossione dei diritti dovuti per l'utilizzo della infrastruttura.

Nel quadro delineato non esistono schemi che le imprese erogatrici del servizio sono tenute ad osservare circa l'elaborazione di una carta della qualità dei servizi.

Più in generale, la disciplina di settore non dà alcuna attuazione alla Direttiva Ciampi-Cassese, lasciando i gestori nella situazione di erogare le prestazioni senza troppi limiti d'azione ed attenzioni verso l'utenza.

In ultimo, va riportata l'esperienza del settore delle telecomunicazioni, che nel luglio 2003 ha visto approvare la Delibera n. 179/03/CSP in materia di qualità e carte della qualità dei servizi di telecomunicazioni, emanata ai sensi della Legge 31 luglio 1997, n. 249, che traccia il quadro di riferimento a cui debbono attenersi gli operatori del settore, al fine di garantire un corretto e trasparente rapporto con i consumatori<sup>133</sup>.

Nel provvedimento sono stati indicati i criteri generali relativi alla qualità dei servizi di telecomunicazioni e le disposizioni minime di riferimento per l'adozione delle carte della qualità dei servizi di telecomunicazioni nel rispetto della Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 27 gennaio 1994.

La normativa prevede che gli erogatori del servizio elaborino ed inviino preventivamente all'Autorità garante della concorrenza e del mercato gli schemi delle carte della qualità dei servizi, mettendole poi a disposizione dell'utenza; provvedano a fornire agli utenti indicazioni sui contenuti informativi e tecnici circa i relativi impegni contrattuali riguardanti i prezzi, le modalità di tassazione e fatturazione, le

---

<sup>131</sup> Di attuazione delle Direttive 2001/12, 13 e 14 del Parlamento e del Consiglio europei.

<sup>132</sup> Avente ad oggetto la riorganizzazione del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti.

<sup>133</sup> Il 23 luglio 2003 la Commissione servizi e prodotti dell'Autorità ha approvato con Delibera n. 179/03/CSP la normativa generale in materia di qualità e carte della qualità dei servizi di telecomunicazioni, emanata ai sensi dell'articolo 1, comma 6, della Legge 31 luglio 1997, n. 249, che determina il quadro di riferimento a cui debbono attenersi le imprese erogatrici del settore di comunicazione elettronica per garantire un corretto e trasparente rapporto con i consumatori.

condizioni tecniche dei servizi, le prestazioni tecniche minime garantite, i tempi per la chiusura dei reclami ed un continuo dialogo con il consumatore.

La verifica condotta dall'Autorità in questi anni ha evidenziato la scarsa pratica e predisposizione delle imprese erogatrici del servizio ad utilizzare strumenti di intervento con i propri utenti, quali le carte della qualità dei servizi, la cui compilazione, nella maggior parte dei casi, è stata intesa come un adempimento amministrativo, individuando quale interlocutore principale l'istituzione piuttosto che il consumatore<sup>134</sup>.

Per questo l'attività in specie dell'Autorità ha inteso instaurare un'interlocuzione con gli organismi erogatori delle carte della qualità dei servizi, nel tentativo di realizzare un focus permanente sullo strumento, al fine di incoraggiare i fornitori di servizi di telecomunicazioni ad interpretare il documento sempre più correttamente quale garanzia di prestazione su cui, al pari di altri, confrontarsi con i consumatori.

L'entrata in vigore delle Direttive ed il progredire dell'attività regolamentare che l'Autorità ha posto in essere per l'adozione delle stesse in tema di qualità dei servizi ha fortemente modificato l'approccio degli operatori a tale riguardo.

Al momento il settore è orientato alla definizione di un numero minimo di indicatori da inserire nelle carte della qualità dei servizi, determinato per tutti gli operatori, quindi, nei prossimi interventi legislativi ci si auspica che la variabilità degli indicatori espressa dagli operatori resti solo nella scelta di quelli eventuali aggiuntivi adottati su base volontaria<sup>135</sup>.

---

<sup>134</sup> In merito Ministero delle Attività Produttive - Direzione Generale per l'armonizzazione del mercato e tutela dei consumatori, *La carta della qualità dei servizi*, cit., p. 155: "per quanto riguarda la misura ed il monitoraggio della qualità del servizio, i fornitori di servizi di telecomunicazioni hanno inizialmente mostrato resistenza nel quantificare obiettivi prestazionali e nel riconoscere agli utenti un indennizzo nei casi di mancato rispetto dei predetti obiettivi, se non espressamente previsto dalle norme.

In particolare, i fornitori dei servizi, dichiarandosi disponibili al rilevamento della qualità secondo procedure già implementate nei processi e negli impianti da ciascuno utilizzati, hanno manifestato preoccupazione per i costi da preventivare per implementare sistemi di rilevamento delle misure degli indicatori di qualità, al fine di uniformarsi ad un modello condiviso da tutti i fornitori.

Tale orientamento ha, quindi, favorito il ricorso ad indicatori di qualità non sempre riscontrabili, in termini di definizioni e metodi di misura, tra quelli standardizzati a livello internazionale e che, di conseguenza, sono risultati sia difficilmente classificabili, sia inutilizzabili al fine di una comparazione diretta tra i valori forniti dai diversi operatori".

<sup>135</sup> Altresì Ministero delle Attività Produttive - Direzione Generale per l'armonizzazione del mercato e tutela dei consumatori, *La carta della qualità dei servizi*, cit., p. 155.

A conclusione della ricognizione si può dire che la normativa statale crea un diritto differenziato degli utenti in ragione del settore e del territorio.

Gli interventi, piuttosto che arricchire i contenuti definiti dalla Direttiva del 1994, predispongono modelli scarsamente efficaci, spesso rimessi all'autonomia delle imprese erogatrici.

È importante arrivare ad una carta della qualità dei servizi che persegua obiettivi sostanziali, piuttosto che essere solo un documento formale di buoni intendimenti<sup>136</sup>.

L'analisi permette di auspicare che la normativa di settore svolgerà un ruolo più incisivo e significativo nei prossimi anni, al fine di rendere effettivi i diritti che la disciplina presidenziale riconosce ai consumatori dei servizi di pubblica utilità.

In merito va detto, infatti, che la reale efficacia della carta della qualità dei servizi dipende anche dal modo in cui si risolveranno, nelle singole discipline di settore, le diverse questioni tuttora aperte.

---

<sup>136</sup> Per tutti B. Susio, G. Barbieri, *Qualità alla carta. Verso l'eccellenza con la carta dei servizi*, cit., p. 11: “un patto, infatti, è un impegno che, come tale, non può consistere in un mero insieme di vaghe promesse né può essere disatteso con leggerezza”.



## TERZO CAPITOLO

### L'ATTUALITA' DELLA CARTA DELLA QUALITA' DEI SERVIZI

#### ***3.1 La carta della qualità dei servizi come strumento di creazione di valore pubblico***

Lo studio sviluppato nei capitoli precedenti ha rilevato come la carta della qualità dei servizi si inserisca all'interno delle politiche di riorganizzazione dei servizi pubblici poste in essere da tutte le pubbliche amministrazioni a partire dagli anni Ottanta.

L'esame ha permesso di analizzare la genesi e l'organizzazione della carta; di rilevare quanto e come il documento rappresenti uno strumento di tutela a disposizione del consumatore di servizi pubblici; di verificare la rilevanza giurisdizionale dei meccanismi di difesa che la stessa garantisce al contraente debole.

Le osservazioni sviluppate interpretano la relazione fra l'esigenza di porre i consumatori al centro del processo di riforma della politica pubblica delle amministrazioni e l'introduzione dell'obbligatorietà della carta dei servizi per i soggetti erogatori.

In estrema sintesi, lo scopo condiviso da entrambi i percorsi normativi è quello di poter rispondere meglio alle esigenze dei consumatori, fondando l'erogazione del servizio in funzione degli stessi.

Negli ultimi anni, infatti, in ambito aziendale si è sviluppato un approccio sempre più orientato alla personalizzazione degli interventi: eterogeneo, flessibile e circolare che risponda alle necessità dell'utente.

La sfera del pubblico e quella del privato hanno assunto confini sempre più sfumati<sup>137</sup>.

La naturale maturazione dei processi economici sta, passo dopo passo, avvicinandosi al nuovo fondamento dei mercati: la qualità.

Ed in effetti, il consumatore divenuto consapevole per le capacità e gli strumenti che possiede e che gli consentono di valutare e confrontare le diverse fonti d'informazione,

---

<sup>137</sup> Per approfondimenti G. Cozzi e G. Ferrero, *Marketing. Principi, metodi, tendenze evolutive*, Torino, 2000; P. Kotler, *Marketing management. Analisi, pianificazione e controllo dell'azione sul mercato*, Milano, 1995.

da utilizzare poi nelle situazioni d'acquisto e di consumo, spinge le aziende a riorganizzare le proprie attività secondo una diversa prospettiva.

Se questi sono i principali risultati emersi nel corso della prima parte del presente lavoro, altrettanto interessante appare qui analizzare la diversa rappresentazione di impresa che dagli stessi deriva.

Tale esame ci permette, infatti, di trovare riprove circa la necessità per le imprese di pubblica utilità di adottare la carta della qualità dei servizi, attraverso la quale organizzare e coordinare i processi interni di generazione di valore.

Lo studio consentirà di spostare l'accento dalla definizione ed esposizione dei contenuti della carta dei servizi alla produzione della politica pubblica.

Per inquadrare tale prospettiva è opportuno ricordare che negli ultimi anni ogni azienda ha allargato il proprio ambito di riferimento, inserendo nel sistema di relazioni non solo i consumatori finali ma tutti gli interlocutori.

Si tratta di considerare tutti i soggetti, che a vari livelli partecipano all'azienda, quali azionisti, obbligazionisti, amministratori, fornitori, banche, Stato ed enti locali come portatori di valori individuali, che accrescono il patrimonio dell'impresa e ne diventano parte integrante<sup>138</sup>.

Non è certo questa la sede dove soffermarsi sullo studio di tali interazioni, ciò che, invece, risulta importante sottolineare è che la prospettiva degli stakeholder costituisce la risposta delle aziende dei servizi di pubblica utilità alla multidimensionalità dei servizi erogati, quindi, alle difficoltà di valutare le varie dimensioni delle prestazioni offerte<sup>139</sup>.

---

<sup>138</sup> Il termine stakeholder deriva dall'espressione "to hold a stake" e letteralmente significa possedere o portare un interesse, un titolo. Rappresenta, quindi, un soggetto, sia esso una persona, un'organizzazione o un gruppo di persone che ritiene di detenere un titolo per partecipare ad una determinata organizzazione attraverso decisioni, atteggiamenti o comportamenti, che possono oggettivamente favorire od ostacolare il raggiungimento dell'obiettivo dell'impresa.

Gli stakeholder rappresentano una molteplicità complessa di soggetti portatori di interesse della comunità, la cui scelta rappresenta un passaggio fondamentale nella creazione della relazione che l'azienda intende attivare con la propria comunità.

Più in particolare, gli stakeholder possono essere suddivisi in tre macro-categorie: istituzioni pubbliche, ossia enti locali territoriali come regioni, province e comuni, oppure aziende controllate o partecipate come i consorzi, camere di commercio, aziende sanitarie, università; gruppi di pressione, quali associazioni di categoria, sindacati, movimenti politici e di cittadini e associazioni del territorio; gruppi non organizzati, ovvero l'insieme dei cittadini che compongono la comunità locale.

<sup>139</sup> "Il passaggio da un approccio focalizzato sul cliente ad una prospettiva più ampia, di tipo stakeholder value based segna la differenza tra imprese che si adattano ai cambiamenti ed imprese che generano il cambiamento, tra atteggiamenti competitivi difensivi e atteggiamenti concorrenziali e proattivi". M. Carpita, L. D'Ambra., M. Vichi., G. Vittadini (a cura di),

La possibilità, infatti, di costruire rapporti duraturi con i molteplici attori rappresenta la condizione indispensabile per garantire all'impresa la sopravvivenza e lo sviluppo della propria vita<sup>140</sup>.

Raggiungere tale obiettivo significa mettere al centro dell'attenzione una pluralità di elementi che in sintesi può essere definita con il termine valore.

Lo studio proposto in questa sede muove dal concetto di qualità e dalla stessa definizione che ha subito evoluzioni nel tempo: idoneità all'uso; grado in cui un prodotto specifico soddisfa i bisogni di un determinato gruppo di stakeholder; conformità a requisiti; grado di eccellenza; identificazione e soddisfazione dei requisiti dei consumatori; capacità di un insieme di caratteristiche inerenti ad un prodotto, sistema, o processo di ottemperare a requisiti di clienti e di altre parti interessate<sup>141</sup>.

Analizzando l'evoluzione del tema possono essere individuate riflessioni volte alla qualificazione dei processi erogativi dei servizi di pubblica utilità.

Innanzitutto, sulla base delle differenti prospettive si evince che la qualità è un concetto

---

*Valutare la qualità. I servizi di pubblica utilità alla persona*, Milano, 2006, p. 41.

<sup>140</sup> Per tutti il saggio di E. R. Freeman, *Strategic management: a stakeholder approach*, Boston, 1984, noto per la formulazione della teoria degli stakeholder, secondo cui l'attività di un'impresa deve garantire un minimum prestazionale a tutti i portatori di interesse, ossia agli azionisti, i clienti, i dipendenti, i fornitori e la comunità, senza il quale, gli stakeholder lasciano l'azienda, rendendo impossibile la continuazione dell'attività.

Altresì E. D'Orazio, *Verso una teoria normativa degli stakeholder*, in *Politeia*, 2006, vol. XXII, pp. 42-43: "Freeman, come è noto, ha presentato il modello degli stakeholder come uno schema in cui l'impresa è il fulcro di una ruota e gli stakeholder sono al termine dei raggi della ruota. Questo modo di concettualizzare l'impresa è diventato la regola in quanto è considerato come adeguatamente descrittivo delle relazioni impresa-stakeholder. (...) Egli osservava che le richieste provenienti da proprietari, clienti, dipendenti e fornitori – gli stakeholder tradizionalmente considerati dai modelli di management – erano accompagnate dalle richieste provenienti da nuovi gruppi emergenti di stakeholder potenzialmente capaci di influenzare grandemente l'organizzazione – stati, concorrenti, associazioni dei consumatori, ambientalisti, gruppi di interesse e media. Egli pertanto criticava i modelli tradizionali di management, etichettati come "visione manageriale" dell'impresa, in quanto non in grado di offrire un modo unificante di comprendere i cambiamenti che sono avvenuti o che avverranno.

La "stakeholder view" dell'impresa difesa da Freeman, pertanto, si contrappone al modello convenzionale input-output dell'impresa in cui questa è concepita principalmente come un'attività economica in cui risorse economiche sono raccolte allo scopo di fare profitti per il proprietario/azionista: investitori, dipendenti e fornitori mettono a disposizione input che l'impresa trasforma in output a vantaggio dei consumatori.

Nel modello degli stakeholder l'impresa è invece raffigurata non solo come una serie di transazioni di mercato ma come uno sforzo cooperativo (e competitivo) che coinvolge un ampio numero di individui e gruppi organizzati in vario modo. L'impresa è quindi una organizzazione in cui e attraverso cui molti differenti individui e gruppi tentano di raggiungere propri fini".

<sup>141</sup> Per approfondimenti S. Vicari, *L'impresa vivente: itinerario di una diversa concezione*, Milano, 1991; E. Corvi e R. Fiocca, *Comunicazione e valore nelle relazioni d'impresa*, Milano, 1996.

relativo, che può essere definito in differenti modi, come proprietà o come capacità, poiché combina in sé una parte oggettiva ed una parte soggettiva.

Con tale termine si connotano, infatti, sia gli aspetti tecnici che le aspettative ed i desideri che devono soddisfare gli interlocutori dell'impresa.

Le imprese hanno bisogno di strategie che includano processi di integrazione nell'ecosistema in cui operano, al fine di generare valore per la collettività, ossia trasparenza, affidabilità, oltre che efficacia ed efficienza dei processi.

Nel 2003 la nuova visione d'azienda è stata recepita dall'Istituto europeo dell'ONU attraverso l'elaborazione di una carta dei valori d'impresa<sup>142</sup>, che riporta principi

---

<sup>142</sup> Norme sulle responsabilità delle società multinazionali e di altre imprese in relazione ai diritti umani U.N. Doc. E/CN. 4/Sub. 2/2003/38/Rev. 2 (2003). Approvato il 13 Agosto 2003 con la Risoluzione 2003/16 della Sotto-Commissione delle Nazioni Unite sulla Promozione e Protezione dei Diritti Umani, Doc. Nazioni Unite E/CN. 4/Sub. 2/2003/L. 11 a 52 (2003).

A. Obblighi generali.

1. Gli stati hanno la responsabilità primaria di promuovere, assicurare l'attuazione, rispettare, garantire il rispetto e tutelare i diritti umani riconosciuti dal diritto internazionale come da quello nazionale, compresa la responsabilità di assicurare che le società multinazionali e le altre imprese rispettino i diritti umani.

Entro le loro rispettive sfere di attività ed influenza, le società multinazionali e le altre imprese hanno l'obbligo di promuovere, assicurare l'attuazione, rispettare, garantire il rispetto e tutelare i diritti umani riconosciuti dal diritto internazionale come da quello nazionale, inclusi i diritti e gli interessi delle popolazioni indigene e di altri gruppi vulnerabili.

B. Il diritto alle pari opportunità ed a un trattamento non discriminatorio.

2. Le società multinazionali e le altre imprese dovranno assicurare parità di opportunità e trattamento, secondo quanto previsto dagli strumenti internazionali e dalla legislazione nazionale in materia e dal diritto internazionale relativo ai diritti umani, allo scopo di eliminare la discriminazione in base a razza, colore, sesso, lingua, religione, opinione politica, origine nazionale o sociale, status sociale, condizione di indigeno, disabilità, età - tranne che per i bambini, cui può essere garantita maggiore tutela - o altra condizione dell'individuo non collegata ai requisiti necessari all'esecuzione del lavoro, o allo scopo di ottemperare a misure speciali intese a superare una precedente discriminazione contro certi gruppi.

C. Il diritto alla sicurezza delle persone.

3. Le società multinazionali e le altre imprese non si impegneranno né trarranno vantaggio da crimini di guerra, crimini contro l'umanità, genocidio, tortura, sparizione forzata, lavoro forzato o coatto, presa di ostaggi, esecuzioni extragiudiziali, sommarie o arbitrarie, altre violazioni del diritto umanitario ed altri crimini internazionali contro la persona umana secondo la definizione del diritto internazionale, in particolare della normativa sui diritti umani e del diritto umanitario.

4. Le società multinazionali e le altre imprese dovranno osservare le norme internazionali sui diritti umani al pari delle leggi e degli standard professionali del paese o dei paesi in cui esse operano.

D. Diritti dei lavoratori.

5. Le società multinazionali e le altre imprese non faranno ricorso a lavoro forzato o coatto in quanto proibito dai relativi strumenti internazionali e dalla legislazione nazionale in materia nonché dalle norme internazionali sui diritti umani e dal diritto umanitario.

6. Le società multinazionali e le altre imprese dovranno rispettare i diritti dei bambini ad essere tutelati dallo sfruttamento economico secondo il divieto dei relativi strumenti internazionali e della legislazione nazionale in materia nonché delle norme internazionali sui diritti umani e del diritto umanitario.

---

7. Le società multinazionali e le altre imprese assicureranno un ambiente di lavoro sicuro e sano secondo quanto stabilito dai relativi strumenti internazionali e dalla legislazione nazionale in materia nonché dalle norme internazionali sui diritti umani e dal diritto umanitario.

8. Le società multinazionali e le altre imprese dovranno offrire ai lavoratori una remunerazione che assicuri un adeguato tenore di vita a loro e alle loro famiglie. Tale remunerazione dovrà tenere debito conto dei loro bisogni di adeguate condizioni di vita in prospettiva di un progressivo miglioramento.

9. Le società multinazionali e le altre imprese dovranno garantire libertà di associazione ed effettivo riconoscimento del diritto alla contrattazione collettiva proteggendo il diritto di costituire e, con il solo vincolo delle regole dell'organizzazione interessata, aderire a un'organizzazione di loro scelta senza distinzione, previa autorizzazione, o interferenza, per la tutela dei propri interessi occupazionali e per altri fini di contrattazione collettiva in conformità con la legislazione nazionale e con le pertinenti convenzioni dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro.

E. Rispetto della sovranità nazionale e dei diritti umani.

10. Le società multinazionali e le altre imprese dovranno riconoscere e rispettare le norme applicabili del diritto internazionale, le leggi e i regolamenti nazionali, nonché le pratiche amministrative consuetudinarie, lo stato di diritto, l'interesse pubblico, gli obiettivi di sviluppo, le politiche sociali, economiche e culturali, compresa la trasparenza, la responsabilità legale e il divieto di corruzione, e l'autorità dei paesi in cui le imprese operano.

11. Le società multinazionali e le altre imprese non dovranno offrire, promettere, dare, accettare, condonare, esigere o trarre consapevole beneficio da donazioni a fini corruttivi o altri vantaggi impropri, né si dovrà da loro sollecitare od attendere donazioni a fini corruttivi o altri vantaggi impropri a beneficio di qualsivoglia governo, pubblico ufficiale, candidato a cariche elettive, membro delle forze armate o di sicurezza, o altri individui od organizzazioni.

Le società multinazionali e le altre imprese dovranno astenersi da qualsiasi attività che sostenga, solleciti od incoraggi gli stati o ogni altro ente a commettere abusi dei diritti umani. Inoltre, esse dovranno compiere ogni sforzo per assicurare che i beni e i servizi che forniscono non siano usati per abusi dei diritti umani.

12. Le società multinazionali e le altre imprese dovranno rispettare i diritti economici, sociali e culturali al pari dei diritti civili e politici e contribuire alla loro realizzazione, in particolare il diritto allo sviluppo, a cibo ed acqua potabile adeguati, al più alto livello raggiungibile di salute fisica e mentale, ad alloggio adeguato, alla riservatezza personale, all'istruzione, alla libertà di pensiero, di coscienza, di religione, alla libertà di opinione ed espressione, e dovranno astenersi da azioni che ostacolano od impediscano la realizzazione di quei diritti.

F. Obblighi riguardanti la tutela dei consumatori.

13. Le società multinazionali e le altre imprese agiranno in conformità ad eque pratiche aziendali, di commercializzazione e pubblicitarie e intraprenderanno tutti i passi necessari per assicurare la sicurezza e la qualità dei beni e dei servizi che forniscono, ivi compresa l'osservanza del principio di precauzione. Esse non produrranno, distribuiranno, commercializzeranno o pubblicizzeranno prodotti dannosi o potenzialmente dannosi per i consumatori.

G. Obblighi riguardanti la protezione dell'ambiente.

14. Le società multinazionali e le altre imprese realizzeranno le proprie attività in conformità alle leggi, ai regolamenti, alle pratiche amministrative ed alle politiche nazionali relative alla conservazione dell'ambiente dei paesi in cui esse operano, così come in conformità ai relativi accordi, principi, obiettivi, responsabilità e standard internazionali riguardo l'ambiente e i diritti umani, la salute e la sicurezza pubblica, la bioetica e il principio di precauzione, e in generale dovranno condurre le loro attività in modo da contribuire al più ampio obiettivo di uno sviluppo sostenibile.

H. Misure generali di attuazione.

15. Come passo iniziale verso l'attuazione di queste norme, ciascuna società multinazionale o altra impresa dovrà adottare, diffondere e dare attuazione a regole operative interne conformi alle norme. Inoltre, dovrà periodicamente stilare un rapporto in materia e prendere altre misure

riconducibili alla :

- centralità della persona, rispetto della sua integrità fisica e dei suoi valori di integrazione con gli altri;
- interrelazione con la comunità e con le sue componenti rappresentative per uno scambio partecipativo e di arricchimento, orientato al miglioramento della qualità della vita;
- valorizzazione delle risorse umane attraverso percorsi di accrescimento professionale e di partecipazione agli scopi dell'impresa;
- attenzione ai bisogni e alle aspettative degli interlocutori interni ed esterni per migliorare il clima di appartenenza e il grado di soddisfazione;
- tutela e rispetto dell'ambiente;
- efficienza, efficacia ed economicità dei sistemi di gestione per accrescere i livelli di redditività e di competitività dell'impresa;

---

per la piena attuazione delle norme e provvedere almeno alla pronta attuazione delle misure di tutela enunciate nelle norme.

Ciascuna società multinazionale o altra impresa dovrà applicare ed incorporare queste norme nei contratti o negli accordi e relazioni con appaltatori, subappaltatori, fornitori, titolari di licenze, distributori o altre persone fisiche o giuridiche che stipulino un qualsiasi accordo con la società multinazionale o altra impresa, al fine di garantire il rispetto e l'attuazione delle norme.

16. Le società multinazionali e le altre imprese saranno soggette a monitoraggio e verifica periodici riguardo l'applicazione delle norme da parte delle Nazioni Unite e di altri organismi internazionali e nazionali già esistenti o ancora da creare.

Tale monitoraggio sarà trasparente ed indipendente e prenderà in considerazione elementi forniti dagli stakeholder (comprese le organizzazioni non governative) ed elementi risultanti da denunce di violazioni di queste norme. Inoltre, le società multinazionali e le altre imprese dovranno condurre periodiche valutazioni dell'impatto delle proprie attività sui diritti umani secondo queste norme.

17. Gli stati dovrebbero costruire e rafforzare il necessario quadro giuridico ed amministrativo che garantisca l'attuazione delle norme e delle altre leggi nazionali ed internazionali in materia da parte delle società multinazionali e delle altre imprese.

18. Le società multinazionali e le altre imprese dovranno offrire sollecito, effettivo ed adeguato indennizzo a quelle persone, entità e comunità che siano state negativamente colpite dalla mancata osservanza di queste norme, mediante, tra l'altro, indennizzo, restituzione, risarcimento e ripristino per qualsiasi danno procurato o proprietà sottratta.

In relazione alla determinazione dei danni per quanto riguarda sanzioni penali, e sotto ogni altro aspetto, queste norme verranno applicate da corti nazionali e/o tribunali internazionali, secondo quanto previsto dal diritto nazionale ed internazionale.

19. Nulla in queste norme potrà essere interpretato nel senso di diminuire, restringere o influenzare negativamente gli obblighi degli stati in tema di diritti umani previsti dal diritto nazionale ed internazionale, né potranno le norme essere interpretate nel senso di diminuire, restringere o influenzare negativamente norme più protettive dei diritti umani, né potranno essere interpretate nel senso di diminuire, restringere o negativamente influenzare altri obblighi o responsabilità delle società multinazionali e delle altre imprese in campi diversi da quello dei diritti umani.

F. Definizioni (...).

- trasparenza in conformità alle norme e alle convenzioni vigenti, nei riguardi delle componenti interne ed esterne all'impresa;
- assunzione di responsabilità costante nella ricerca e nello sviluppo per favorire e percorrere il massimo grado di innovazione, nel perseguimento del disegno strategico;
- garanzia dei sistemi e delle procedure di gestione per la massima sicurezza degli addetti, della collettività e dell'ambiente.

Le definizioni fornite riprendono il principio espresso dall'Institute of Social and Ethical AccountAbility (ISEA), secondo cui l'impresa crea valore quando orienta la propria gestione verso l'obiettivo della sostenibilità, ossia ha capacità di organizzare le attività secondo una dinamica di accumulo, riproduzione, incremento di risorse, di conoscenza e fiducia, avendo tenuto allo stesso tempo in debita considerazione il loro impatto sul capitale naturale, sociale e umano<sup>143</sup>.

Il processo di creazione del valore pubblico garantisce la soddisfazione delle differenti esigenze degli stakeholder, nonché lo sviluppo e la sopravvivenza di lunga durata.

Generare valore è la finalità generale dell'impresa e la prima determinante della conquista e difesa di un vantaggio competitivo.

Tale processo può essere interpretato come un percorso multidimensionale, risultato di un ampio ventaglio di conoscenze sociali, organizzative ed economiche ed una combinazione di creatività, strategia, realizzazione e profittabilità.

Concretamente si articola in progetti specifici volti al rinnovo ed all'ampliamento dell'offerta dei prodotti e dei servizi; all'attuazione di nuovi metodi di produzione, approvvigionamento e distribuzione; all'introduzione di mutamenti nella gestione e nell'organizzazione, che possono avere un orizzonte temporale di riferimento breve o medio/lungo<sup>144</sup>.

Ma come essere sicuri che l'impresa che si muove nel settore dei servizi di pubblica

---

<sup>143</sup> Nel 1999 l'Institute of Social and Ethical Accountability, organismo riconosciuto a livello internazionale per l'esperienza maturata nell'ambito dei processi di sostenibilità sociali delle organizzazioni, crea un nuovo standard definito come AA1000, che si basa su principi che intendono incoraggiare ed elevare l'imparzialità, la trasparenza e la qualità del processo.

Il fine è quello di migliorare le prestazioni delle imprese attraverso relazioni stabili, percorsi di consultazione e coinvolgimento degli stakeholder. Difatti, è proprio il coinvolgimento il punto centrale dello standard.

<sup>144</sup> M. H. Moore, *La creazione del valore pubblico*, Milano, 2007, pp. 49-50: "mantenere le strade pulite e sicure, (...) educare e proteggere i cittadini dai disastri naturali o causati dall'uomo (...). Per loro è ovvio che il governo crei valore per la società. Questo è lo scopo del loro lavoro".

utilità opera per la creazione di valore pubblico?

Nel settore privato, le aziende creano valore quando i consumatori acquistano un prodotto, pagandolo ad un prezzo che eccede i costi sostenuti dalla stessa<sup>145</sup>.

Nel settore dei servizi pubblici tale situazione non è sufficiente a sostenere che il governo di impresa abbia creato valore per la società.

Spesso, infatti, i consumatori non hanno l'opportunità di esprimere le proprie preferenze, quindi, condizionare l'offerta, a causa della mancanza di una diversa proposta di servizi di settore<sup>146</sup>.

Per risolvere questa criticità, si prenda spunto dai principi della scienza economica che, ormai da tempo, vede l'impresa privata occuparsi dello studio descrittivo delle interazioni con il mercato: un'azienda sa che per vendere un bene o servizio deve soddisfare le esigenze del consumatore; per fare ciò, deve in qualche modo conoscerlo e quindi si affida alle analisi dello scambio.

La lezione che arriva da tale ambiente appare molto preziosa anche per il settore pubblico.

Come risultato, in entrambi si può parlare di analizzare, programmare, realizzare e controllare progetti d'impresa per adeguare l'offerta di prodotti ai bisogni ed alle esigenze dei consumatori.

Data questa configurazione, si evidenzia che per le imprese pubbliche la valutazione delle politiche e dei programmi rappresenta l'approccio per definire e determinare il valore pubblico in termini di desideri e bisogni dei cittadini, obiettivi aziendali ed esiti dei progetti<sup>147</sup>.

A questo punto del lavoro è opportuno definire quali siano i contenuti della prestazione da esaminare ed i relativi criteri di valutazione da adottare<sup>148</sup>.

---

<sup>145</sup> B. Busacca, *Le risorse di fiducia dell'impresa: soddisfazione del cliente, creazione del valore, strategie di accrescimento*, Torino, 1994; G. Fabris, *Consumatore e mercato: le nuove regole*, Milano, 1995.

<sup>146</sup> Sul punto S. Battini, *La carta dei servizi*, in *Giornale Diritto amministrativo*, cit., p. 703: “i servizi pubblici non sono, di massima, erogati in regime di concorrenza: di conseguenza, essendo preclusa la possibilità dell'utente di influire sulla qualità del servizio esercitando un potere di scelta, è estremamente forte l'esigenza di individuare meccanismi alternativi, attraverso i quali il giudizio dell'utente possa esercitare una “pressione” sul soggetto erogatore”.

<sup>147</sup> Nell'ambito del Programma Cantieri, il Dipartimento della Funzione Pubblica ha realizzato il manuale operativo *La customer satisfaction nelle amministrazioni pubbliche. Valutare la qualità percepita dai cittadini*, con l'obiettivo di sostenere le azioni di tutte quelle imprese che intendono orientare le proprie attività alla customer satisfaction per migliorare la relazione tra servizi pubblici e cittadini, attraverso la preparazione di linee guida e strumenti efficaci.

<sup>148</sup> Si può definire “la valutazione come l'attività rivolta a fornire un giudizio su un'azione (...) intenzionalmente svolta o che si intende svolgere, destinata a produrre effetti esterni, che si



Nella nostra cultura si parla di valutazione ex ante se risulta oggetto di analisi l'iniziativa o la politica d'impresa; di valutazione ex post se il processo riguarda la conformità del servizio erogato con gli standard di qualità<sup>149</sup>.

Ne consegue che, nell'ambito dei servizi di pubblica utilità, la valutazione dei risultati, ossia della qualità "attesa" e "percepita" dai consumatori, rappresenti per l'impresa il percorso più proficuo ad analizzare il servizio offerto, riformulare i problemi, ridefinire gli obiettivi, innescando così un potenziale circolo vizioso tra domanda ed offerta, quindi, di creazione di valore<sup>150</sup>.

Le teorie appena formulate in tema di misurazione delle performance, trovano pieno

---

fonda su attività di ricerca delle scienze sociali e che segue procedure rigorose e verificabili". M. Palumbo, *Il processo di valutazione. Decidere, programmare, valutare*, Milano, 2003, p. 59.

<sup>149</sup> La valutazione ex ante è finalizzata alla verifica della conformità, idoneità, risorse, costi, tempi, obiettivi del progetto da realizzare. Prevede, quindi, anche lo svolgimento di valutazioni economiche e finanziarie per la congruenza dei costi e della qualità.

La valutazione ex-post, invece, è orientata allo studio del "se e come" il progetto abbia raggiunto gli obiettivi prefissati in termini di efficienza, efficacia, coerenza, conformità rispetto ai criteri di pianificazione e ai requisiti di qualità scelti. Si unisce alla definizione degli obiettivi in sede di pianificazione, progettazione ed analisi dei risultati ottenuti in relazione alle risorse allocate ed agli obiettivi preventivati.

<sup>150</sup> In proposito il Dipartimento della Funzione Pubblica, *La customer satisfaction nelle amministrazioni pubbliche. Valutare la qualità percepita dai cittadini*, cit., p. 83: "il primo soggetto interessato alla restituzione è, naturalmente, il committente. L'indicazione pare banale. Non lo è se l'interesse del committente è inteso ad apportare miglioramenti al servizio, piuttosto che una generica presa d'atto dei giudizi dei cittadini.

L'azione di customer satisfaction può contribuire al processo di riorientamento al cittadino dell'attività dell'amministrazione. Il committente, dunque, è veramente il primo soggetto destinatario della ricerca di customer satisfaction potendo esprimere, da una parte, l'intenzione a mantenere (...) il dialogo con i cittadini, dall'altra ad avviare processi di riorganizzazione. Obiettivi, entrambi, che partecipano al miglioramento continuo del servizio.

La ricerca va restituita al committente integralmente, così che possa valutare i dati raccolti ed elaborati dal ricercatore. La valutazione dei risultati è essenziale alla successiva fase di pianificazione della strategia di miglioramento del servizio".

Inoltre, "un'amministrazione che voglia davvero investire sull'ascolto, attraverso le indagini di customer satisfaction, invia un messaggio forte ai propri pubblici di riferimento. Infatti, il coinvolgimento del personale per definire le questioni oggetto di indagine, e, sul fronte esterno, dei cittadini fruitori, per rilevarne la soddisfazione (...), crea aspettative di cambiamento; fa intendere ai cittadini e al personale che esiste la disponibilità di rimettere in discussione le prestazioni dell'amministrazione. (...)

Le ricerche hanno significato se esiste una forte motivazione a rimettere in discussione stili di lavoro e scelte dell'intera organizzazione.

Altrimenti è solo un'operazione di facciata. I risultati di ritorno, ovvero i feedback acquisiti, dovrebbero davvero diventare elementi preziosi per valutare la validità e la qualità dei servizi monitorati per poi ridefinire le successive strategie di intervento.

In questo senso la partecipazione attiva del personale e degli utenti alle fasi di costruzione e di svolgimento dell'indagine autorizzano le parti a conoscere il percorso (...) che il committente intende attivare.

La comunicazione del progetto dentro il quale si trova l'indagine di customer satisfaction e gli esiti dell'indagine stessa sono le prime azioni di coinvolgimento".

riconoscimento nella Direttiva Ciampi-Cassese, che introduce, per la prima volta, strumenti quali l'ascolto e la valutazione da attuarsi attraverso la carta della qualità dei servizi, in particolare, al principio 5, secondo cui "i soggetti erogatori svolgono apposite verifiche (...) per valutare la qualità del servizio reso, specie in relazione al raggiungimento degli obiettivi di pubblico interesse"<sup>151</sup>.

Il documento rappresenta, dunque, il punto di partenza dei percorsi di creazione di valore delle imprese erogatrici di servizi pubblici<sup>152</sup>.

---

<sup>151</sup> In merito A. Pajno, *Servizi pubblici e tutela giurisdizionale*, in *Diritto amministrativo*, 1995, vol. IV, p. 620: "la carta dei servizi detta, così, una serie di prescrizioni volte a consentire la misurazione della qualità della prestazione, attraverso standard che ne stabiliscano il livello di adeguatezza; tali misure si atteggiano, poi, in qualche modo, come determinate per la partecipazione degli utenti e quindi, in certe misure, concordate.

Sotto questo profilo, appare evidente che la carta dei servizi si inserisce in quel modo di pensare che vede nel principio di efficienza una condizione di legittimità sostanziale dell'azione amministrativa, e nella misurabilità e verificabilità, sia dell'azione amministrativa che dei risultati raggiunti, una condizione della sua democraticità".

<sup>152</sup> Un secondo intervento normativo in merito è quello dettato dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento della Funzione pubblica, nella Direttiva del 19 dicembre 2006, avente ad oggetto una pubblica amministrazione di qualità.

Precisamente, "il Dipartimento (...) intende svolgere un forte ruolo di impulso e sostegno nei confronti delle amministrazioni pubbliche e di monitoraggio della qualità. A questo scopo il Dipartimento si impegna a definire un piano d'azione nazionale triennale, che sarà messo a punto con un ampio coinvolgimento dei principali attori istituzionali e portatori di interesse, i cui obiettivi e linee generali d'azione sono di seguito indicati:

- a) produrre un consistente aumento nel numero delle amministrazioni impegnate in azioni di miglioramento della qualità, a livello sia centrale che locale, con particolare riguardo alle aree geografiche dov'è maggiormente presente il problema di uno scarso grado di soddisfazione e fiducia dei cittadini verso le amministrazioni pubbliche;
- b) produrre un forte aumento della visibilità da parte dell'opinione pubblica delle iniziative previste e dei risultati raggiunti dal piano e dalle amministrazioni;
- c) promuovere la partecipazione attiva delle associazioni dei rappresentanti degli interessi dei destinatari dei servizi e, più in generale, delle organizzazioni della società civile, in un'ottica di sussidiarietà orizzontale, alla definizione e attuazione della politica della qualità dei servizi.

Linee d'azione:

- promuovere la diffusione e sostenere l'utilizzo degli strumenti di autovalutazione, (...) e la definizione e attuazione di piani di miglioramento da parte delle amministrazioni pubbliche, individuando un target di nuove amministrazioni da coinvolgere. Parallelamente sostenere e diffondere il ricorso alla validazione esterna dei risultati delle attività di autovalutazione promuovendo il diffondersi di prassi di valutazione fra pari (peer evaluation).
- Promuovere la realizzazione di attività di benchmarking della qualità dei servizi resi a cittadini e imprese tra amministrazioni pubbliche, in ambiti di particolare impatto, in collaborazione con associazioni esperte nel settore.
- Monitorare e migliorare le pratiche di misurazione e analisi della soddisfazione dei destinatari dei servizi in presenza e on line, anche con la collaborazione attiva delle organizzazioni della società civile in applicazione del principio di sussidiarietà orizzontale (articolo 118 della Costituzione, ultimo comma).
- Rendere evidente il contributo al miglioramento della qualità dei servizi di alcune politiche settoriali a forte impatto sui destinatari dei servizi e sull'opinione pubblica.
- Introdurre nuovi meccanismi di riconoscimento esterno dei traguardi di eccellenza raggiunti dalle amministrazioni attraverso l'attuazione di piani di miglioramento continuo e rafforzare

L'accreditamento deriva da tutte le peculiarità che la carta della qualità dei servizi contiene, in particolare, quelle che offrono una visione di sistema di valutazione<sup>153</sup>.

La sua natura permette, infatti, di prevedere specifici obiettivi di miglioramento della qualità in sede di pianificazione strategica e programmazione, così come sviluppare una proficua connessione tra i sistemi aziendali e le azioni di sviluppo delle prestazioni, anche grazie al coinvolgimento continuo di tutti i destinatari delle politiche.

In altri termini, molti sono i tipi di strategia che possono essere messi in atto per la definizione delle politiche della valutazione.

Le misurazioni possono avere ad oggetto aspetti tecnici della dimensione aziendale, quali economicità, efficacia, efficienza ed equità.

La carta della qualità introduce uno strumento innovativo per la valutazione della dimensione della qualità dei servizi pubblici: l'analisi civica come diverso sistema decisionale atto ad innescare l'aumento reale del valore delle prestazioni<sup>154</sup>.

Si potrebbe discutere a lungo intorno al tema delle misurazioni svolte dai consumatori: la produzione di tali informazioni non risulta ancora chiaramente espressa nella

---

quelli esistenti (premi alla qualità e all'innovazione), con il coinvolgimento attivo dei portatori di interessi.

<sup>153</sup> In tal senso S. D'Anna, *Sulle carte dei servizi*, in *Rassegna giuridica energia elettrica*, 1997, p. 412: "in tale contesto, la carta dei servizi appare quindi come strumento indispensabile per ricostruire su basi nuove il rapporto con i cittadini utenti, ispirandosi ai principi di eguaglianza, imparzialità, continuità, diritto di scelta, partecipazione, efficienza ed efficacia ed ampliando l'utilizzo di strumenti tipici quali l'informazione agli utenti, l'adozione di standard di qualità del servizio e la tutela del cittadino rispetto ai disservizi".

<sup>154</sup> Nel merito delle esperienze l'Agenzia per il controllo e la qualità dei servizi pubblici locali del Comune di Roma, istituita dal Consiglio Comunale di Roma nel 2002, si propone di contribuire a migliorare l'efficienza ed i livelli di qualità e di quantità degli erogatori di servizi. Difatti, nella piena autonomia ed indipendenza di giudizio e valutazione, esplica funzioni di verifica e monitoraggio partecipato della qualità dei servizi, per verificare le modalità di erogazione dei servizi.

Inoltre, nel 2003, per la prima volta, è stata offerta a tutte le aziende sanitarie la possibilità di partecipare al programma dell'Audit Civico, sviluppato nel quadro della collaborazione iniziata nel 2000 e tuttora in atto, tra Cittadinanzattiva ed AstraZeneca.

Dal Rapporto di Cittadinanzattiva, *Audit Civico 2003*, p. 3: "il primo ciclo sperimentale, realizzato nel 2001 con la collaborazione di dodici aziende sanitarie, è stato finalizzato alla definizione e alla prova sul campo del quadro teorico e metodologico.

Gli esiti ottenuti hanno confermato la concreta fattibilità di una valutazione dell'azione delle aziende sanitarie che ha come protagonisti i cittadini e come quadro di azione la collaborazione tra organizzazioni civiche e aziende sanitarie. Con la seconda sperimentazione, attuata nel 2002 con la partecipazione di tredici aziende, si è inteso collaudare ulteriormente questo strumento ed allo stesso tempo, approfondire le conoscenze sulle aziende sanitarie del nostro Paese, verificando i risultati ottenuti nella precedente esperienza. L'interesse incontrato è stato rilevante: circa cinquanta aziende hanno risposto al bando, oltre trenta hanno partecipato ai corsi di formazione insieme alla componente civica, avviando successivamente il ciclo di valutazione".

letteratura e ciò costituisce punto critico per la sua riconoscibilità, valorizzazione ed applicazione.

Tuttavia, ciò che qui appare opportuno sottolineare è che in una realtà poco incline alla fiducia circa l'integrità ed utilità delle istituzioni, così anche dei processi politici, come visto nel corso del presente lavoro, la normativa Ciampi-Cassese ha inteso affidare la valutazione dei servizi di pubblica utilità agli stessi consumatori.

Lo sviluppo di un tale sistema, che consente la registrazione della facilità di accesso ad una prestazione, piuttosto che della chiarezza o trasparenza di un procedura, così come della cortesia di un operatore, costituisce una base importante per attivare rapporti fiduciari tra cittadini e soggetti erogatori.

Difatti, se la qualità delle prestazioni rese ai consumatori dipende dalla capacità delle imprese di servizi pubblici di generare valore, la valutazione partecipata rappresenta il passaggio essenziale per l'avvio di percorsi di miglioramento continuo.

Nell'intraprendere questo orientamento la carta della qualità dei servizi riconosce il ruolo essenziale che può essere svolto dai destinatari dei servizi e l'importanza di orientare i processi di qualità nella giusta direzione, ossia a soddisfare in modo completo i bisogni dei consumatori.

A questo punto diventa davvero importante che le imprese accettino la sfida della valutazione effettuata da parte dei consumatori.

In proposito, è evidente segnalare che la carta della qualità dei servizi funzionerà come strumento di creazione di valore pubblico solo laddove i soggetti erogatori dei servizi di pubblica utilità affidino all'utente un potere reale di valutazione delle prestazioni.

In questa prospettiva, nel paragrafo successivo sarà interessante estrarre qualche esempio, al fine di dimostrare se e come all'orientamento dettato della normativa Ciampi-Cassese siano seguiti fatti.

### ***3.2 Bilanci e prospettive della carta della qualità dei servizi per la tutela del contraente debole***

La trattazione svolta nel secondo capitolo sulla carta dei servizi intesa come contratto normativo, permette di continuare l'analisi dello strumento, soffermando l'attenzione

sugli effetti che dallo stesso derivano.

Prima di entrare nel merito, va però detto che il legislatore non ha dedicato una disciplina specifica ai contratti normativi, a differenza di altri negozi ad esso simili, quali il contratto preliminare ed i contratti conclusi mediante formulari.

Ciò comporta che la carta della qualità dei servizi non sia oggetto di alcuna disposizione che ne stabilisce la forma secondo cui debba essere conclusa<sup>155</sup>.

Anche rispetto quanto concerne la richiesta di una forma a fini probatori, il contratto è rimesso al principio generale della libertà delle parti<sup>156</sup>.

Tuttavia non è da escludere che nei prossimi anni la normativa di settore possa stabilire in una o più disposizioni ad hoc che l'amministrazione e l'associazione di rappresentanza dei consumatori siano obbligate a redigere il contratto in una determinata forma<sup>157</sup>.

Rimane, altresì, da notare che la carta obbliga l'impresa di servizi pubblici ad erogare la

---

<sup>155</sup> Dalla Guida Formez circa la forma del contratto: “la forma del contratto è la modalità attraverso la quale la volontà dei contraenti si manifesta. Essa è, pertanto, elemento di perfezionamento del contratto, perché rende esteriormente visibile la volontà dei soggetti, rendendola idonea ad assumere rilevanza giuridica. (...)”.

Essa non può mancare, nei casi previsti dalla legge, pena l'inesistenza del contratto (l'assenza di una forma dà, infatti, luogo alla nullità del contratto, ex articoli 1325, comma 4 e 1418, comma 2 del Codice Civile).

La forma dei contratti può essere libera o solenne. (...)”.

In merito G. Guglielmetti, *I contratti normativi*, cit., p. 176: “a me pare non si possa ritenere nullo un contratto normativo unilaterale per essere le regole del medesimo pattuite soltanto oralmente, a meno che per singole species di detto contratto la legge non imponga espressamente la forma scritta, a pena di nullità, come è il caso, ad esempio, del contratto di consorzio (articolo 2603 del Codice Civile).

Come categoria i contratti normativi unilaterali non rientrano in nessuna delle ipotesi esplicitamente previsti nei numeri da 1 a 12 dell'articolo 1350 del Codice Civile: quanto al numero 13 di detta norma (...) va detto (...), ad eccezione del contratto di consorzio (...)”.

<sup>156</sup> Per approfondimenti G. Guglielmetti, *I contratti normativi*, cit., pp. 176-177: “potrebbe chiedersi, per completare l'esame della questione, se una forma sia quanto meno richiesta ai fini probatori, se cioè per poter fornire la dimostrazione di un contratto normativo unilaterale si debba produrre una prova scritta.

La risposta non si differenzia gran che dalla precedente: nessuna regola generale può essere affermata per tale categoria di contratti (...)”.

<sup>157</sup> Tra i principali interventi, D. Di Sabato, *Il documento contrattuale*, Milano, 1997, p. 129: “il documento costituisce una res che può presentarsi oltre che in forma semplice anche in forma composta: si può, infatti, ipotizzare che il documento possa essere costituito da una pluralità di parti, ciascuna delle quali dotata di una qualche autonomia (...)”.

Il documento contrattuale, dunque, può essere costituito da più documenti, ciascuno dei quali è in grado di assolvere una propria funzione semantica”.

Così anche la Corte di Cassazione 27 aprile 1995, n. 4645: “un contratto può essere unico anche se ricavabile da più testi; un unico testo può riunire più contratti”. Altresì N.Irti, *Sul concetto giuridico di documento*, in *Studi sul formalismo negoziale*, Padova 1997; N. Irti, *Il contratto tra faciendum e factum*, Milano, 1985.

prestazione secondo certi standard, quindi, modifica la situazione giuridica preesistente, nella quale l'amministrazione era pienamente libera di determinare, e che tale effetto si produce dal momento immediatamente successivo alla conclusione del singolo contratto di utenza.

Pertanto, in questo caso, può dirsi che la carta della qualità dei servizi determina un effetto che può essere qualificato come differito<sup>158</sup>.

Qualora però i contratti particolari non vengano stipulati, può affermarsi che il contratto normativo rimane inutilizzato. Dunque, la carta della qualità dei servizi racchiude in sé una funzione preparatoria e complementare rispetto ai singoli contratti di utenza.

Inoltre, come ogni altro contratto può essere sciolta per mutuo consenso ma non per iniziativa unilaterale di una delle parti<sup>159</sup>.

L'argomento portato a sostegno di tale tesi è riconducibile allo scopo stesso per cui la carta viene creata, ossia, la tutela degli interessi del consumatore.

Difatti, la disciplina fissata nell'accordo verrebbe meno se si concedesse al soggetto erogatore di revocare quanto stabilito<sup>160</sup>.

Ed ancora, partendo da quanto si è detto più volte, ossia che le regole fissate nella carta dei servizi sono frutto di accordi tra le parti nell'eventualità che l'impresa erogatrice

---

<sup>158</sup> In questi termini R. Scognamiglio, *Contratti in generale*, Milano, 1970; F. Messineo, *Dottrina generale del contratto*, Milano, 1947; F. Santoro Passarelli, *Dottrine generali del Diritto civile*, cit..

<sup>159</sup> In approfondimento G. Criscuoli, *Il contratto*, Padova, 1996, p. 462, il quale sostiene che si potrebbe parlare di "conflitto, meramente ipotetico o eventuale, che sorgerebbe qualora uno dei contraenti rimanesse fedele al contratto mentre nell'altro sopravvenisse un mutamento dell'interesse che esisteva al momento della conclusione del contratto".

Ed ancora L. Rubino, *La fattispecie e gli effetti giuridici preliminari*, Milano, 1939, p. 252: "la irrevocabilità è fenomeno essenzialmente unilaterale, nel senso che esprime l'irrelevanza di un'iniziativa individuale".

Così anche R. Scognamiglio, *Contributo alla teoria del negozio giuridico*, Napoli, 1950, p. 305: "l'irrevocabilità non costituisce un effetto, ma semmai un modo di essere del negozio che acquista senso a sua volta, rispetto all'istituto contrapposto della revoca".

Altresì F. Carnelutti, *Teoria generale del Diritto*, Roma, 1951; F. Messineo, *Manuale di Diritto civile e commerciale*, Milano, 1959, vol. III; E. Betti, *Teoria generale del negozio giuridico*, cit.. Altresì, D. Barbero, *Sistema del Diritto privato italiano*, Torino, 1962, vol. I; F. Messineo, *Contratto*, in *Enciclopedia Diritto*, 1961, vol. IX; P. Rescigno, *Manuale del Diritto privato italiano*, Napoli, 1973.

<sup>160</sup> G. Guglielmetti, *I contratti normativi*, cit., p. 179: "posto, quindi, che i contratti normativi unilaterali sono irrevocabili, si dovrebbe ora accertare se, ove si ritenga l'irrevocabilità un effetto, lo stesso sia da qualificarsi come preliminare o definitivo: ma la questione non ha ragione di porsi se, come ritengo, si debba negare all'irrevocabilità la qualifica di effetto negoziale.

Invero, se un negozio è revocabile, ciò significa che esso sussiste ed altrettanto può dirsi per l'irrevocabilità, la quale implica, e non esclude, l'esistenza giuridica del negozio".

stipuli futuri negozi con gli utenti, rimane ora da chiarire cosa succede se l'amministrazione non tiene fede all'obbligo dettato dal contratto normativo, quindi, viola gli impegni assunti nella carta della qualità dei servizi.

In merito va detto che l'impresa erogatrice non risponde nei confronti dei consumatori ma delle associazioni dei consumatori che possono agire per l'intimazione a risolvere il contratto di utenza<sup>161</sup> (se questo risulta qualificabile come contratto di durata) e per far dichiarare nullo il contratto.

L'articolo 143 del Decreto legislativo n. 206/05 stabilisce, infatti, che i diritti attribuiti al consumatore sono irrinunciabili, quindi, risulta nulla ogni pattuizione in contrasto con le disposizioni del Codice, che, in questo caso, impongono l'elaborazione della carta dei servizi e l'adozione dei suoi contenuti nella fase di erogazione del servizio di pubblica utilità<sup>162</sup>.

L'obiettivo del legislatore in merito è quello di evitare che il contraente debole, proprio a causa della sua posizione nel rapporto con l'amministrazione erogatrice, riduca la difesa che la carta della qualità dei servizi gli riconosce.

Quanto all'eventualità di agire per ottenere una sentenza che produca gli stessi effetti del contratto normativo, come già osservato, non vi è la possibilità per l'associazione di tutela dei consumatori di ricorrere all'assunto dell'articolo 2932 del Codice Civile, a meno che le parti nella carta dei servizi non si siano obbligate alla stipula di contratti particolari.

Ma ciò non risulta possibile, poiché secondo quello che è stato chiarito in precedenza, il contratto normativo differisce dal contratto preliminare proprio per non prevedere l'obbligo a contrarre come responsabilità dei contraenti.

---

<sup>161</sup> Nel caso l'amministrazione erogatrice risulti inadempiente, l'associazione ha la facoltà di risolvere il contratto, con tutte le conseguenze di legge che la risoluzione comporta.

L'intimazione avviene ai sensi dell'articolo 1456 del Codice Civile, mediante semplice comunicazione a mezzo di lettera raccomandata con ricevuta di ritorno.

La risoluzione ha effetto dal giorno successivo al ricevimento della comunicazione.

In tal caso, non saranno pregiudicati i diritti dell'associazione di rappresentanza esistenti prima della data di risoluzione, nonché tutti gli altri diritti previsti dalla legge e/o dal contratto, incluso il diritto al risarcimento dei danni.

<sup>162</sup> L'articolo 143 del Decreto legislativo n. 206/05 prevede l'irrinunciabilità dei diritti, ossia: "i diritti attribuiti al consumatore dal Codice sono irrinunciabili. È nulla ogni pattuizione in contrasto con le disposizioni del Codice.

Ove le parti abbiano scelto di applicare al contratto una diversa da quella italiana, al consumatore devono comunque essere riconosciute le condizioni minime di tutela previste dal codice".

Tale disposizione generalizza alcuni principi ripresi da quanto dettato nel Decreto legislativo n. 185 del 1999, avente ad oggetto la vendita a distanza.

Inoltre, rispetto alla questione del danno subito, le associazioni di rappresentanza possono esperire l'azione per la richiesta di risarcimento, in virtù di quanto disposto dall'articolo 2043 del Codice Civile, secondo il quale qualunque fatto doloso o colposo, che cagiona ad altri un danno ingiusto, obbliga colui che ha commesso il fatto a risarcire il danno.

Magari nella stessa carta dei servizi può essere inserita una clausola penale che previamente ed in via forfetaria stabilisca la misura della liquidazione<sup>163</sup>.

Ciò rappresenterebbe per l'amministrazione erogatrice una costrizione psicologica ad adempiere e per l'associazione un esonero circa l'onere di provare il pregiudizio subito<sup>164</sup>.

Spostando l'analisi alle azioni che spettano al consumatore, l'autonomia della carta della qualità dei servizi dai singoli contratti non permette di affermare che l'invalidità e l'inefficacia del contratto normativo producano effetti sul contratto particolare.

Come si è già osservato, l'obbligazione che deriva dalla carta dei servizi sussiste solo di fronte alle associazioni e non agli utenti, da cui ne deriva che questi ultimi non hanno diritto alcuno rispetto alla violazione dell'oggetto del contratto normativo<sup>165</sup>.

Tuttavia, il disegno protettivo può essere ricondotto a quanto disposto dall'articolo 1374 del Codice Civile, secondo il quale, qualora il contenuto del singolo contratto di utenza presenti mancanze rispetto a quanto predefinito dalla carta, il documento diviene

---

<sup>163</sup> La clausola penale è la clausola con cui si conviene, in virtù di quanto disposto dall'articolo 1382 del Codice Civile, che in caso di inadempimento ritardato oppure definitivo, uno dei contraenti è obbligato ad eseguire una determinata prestazione.

Il creditore può chiedere l'adempimento del contratto o la penale: la domanda dell'adempimento non preclude la domanda della penale.

Certo è che il creditore non può domandare sia la prestazione principale che la penale, ossia non può proporre entrambe le domande senza graduarle, non potendo il giudice sostituirsi alla parte nella scelta.

<sup>164</sup> Per quanto concerne la clausola penale V. Roppo, *Il contratto*, cit., p. 993: "la penale può corrispondere a diversi interessi, e così svolgere diverse funzioni. Corrisponde all'interesse del creditore, vittima dell'inadempimento, cui attribuisce un doppio vantaggio: processuale, perché lo allevia dall'onere di provare il danno subito, che normalmente grava sull'attore; sostanziale, perché gli attribuisce il diritto alla prestazione prevista anche se il danno effettivo risulta inferiore al valore di questa, e perfino se risulta che l'inadempimento non ha causato nessun danno".

<sup>165</sup> In argomento G. Guglielmetti, *I contratti normativi*, cit., p. 205: "l'autonomia del contratto normativo unilaterale rispetto ai singoli contratti con i terzi consente altresì di rispondere negativamente alla questione se l'invalidità e l'inefficacia del primo influiscano sui secondi.

L'unica conseguenza sarà quella di ridare intera libertà di azione (...) ai soggetti che hanno stipulato il contratto normativo unilaterale nei loro rapporti con i terzi.

A maggior ragione l'invalidità e l'inefficacia dei singoli contratti particolari non avrà influenza alcuna sul contratto normativo unilaterale".



fonte di integrazione del rapporto negoziale.

Stando, infatti, a quanto disposto il contratto di utenza obbliga l'impresa erogatrice non solo a quanto è nel medesimo espresso, "ma anche a tutte le conseguenze che ne derivano secondo la legge o, in mancanza, secondo gli usi e l'equità"<sup>166</sup>.

Il senso della disposizione consiste nel far emergere tutte quelle conseguenze che appartengono all'operazione compiuta, d'altra parte, se così non fosse, ovvero si permettesse al modello contrattuale di derogare i principi di qualità della prestazione stabiliti, la carta della qualità dei servizi verrebbe svuotata della sua efficacia protettiva. Allo stesso modo, il consumatore può invocare anche l'integrazione del contratto, così come prevista dagli articoli 1339 e 1340 del Codice Civile.

La prima ipotesi prevede l'inserzione automatica di clausole che disciplinano prezzi di beni e servizi imposti dalla legge, in sostituzione di analoghe clausole previste dalle parti<sup>167</sup>.

La seconda stabilisce l'introduzione di clausole d'uso nel contratto, posto che non risulti che le parti non le abbiano specificatamente volute nel contratto particolare.

Nel caso in esame l'integrazione del singolo contratto d'utenza passa, quindi, attraverso la carta dei servizi, le fonti secondarie (le norme di settore) e le pratiche contrattuali.

Altre volte, qualora il singolo contratto presenti elementi di diversità dal contratto normativo, che diminuiscono il livello di tutela garantita al consumatore, la fattispecie può essere ricondotta al meccanismo di protezione tipico delle norme unilateralmente imperative, poste dal legislatore al fine di conservare l'interesse socio-economico del contraente debole<sup>168</sup>.

Del resto, come visto nel corso del lavoro, nel settore dei servizi pubblici il legislatore spesso è intervenuto con norme imperative, categoriche ed irrinunciabili, che introducono politiche di tutela della categoria "debole", imponendo il rispetto di un livello "massimo" o "minimo" di prestazione.

Gli stessi accordi riportati nella carta dei servizi possono essere ricondotti a tale

---

<sup>166</sup> Si veda in merito M. Franzoni, *Degli effetti del contratto. Efficacia del contratto e recesso unilaterale*, Milano, 1998.

<sup>167</sup> In particolare A. M. Benedetti, *Utenti e servizi pubblici locali nel Codice di consumo: belle proclamazioni e poca effettività?*, in *Politica del Diritto*, 2007, vol. XXXVIII, p. 472: "d'altra parte, la clausola nulla contenuta nel singolo contratto d'utenza può essere sostituita, per assicurare il buon funzionamento del rapporto contrattuale, ex articolo 1339 Codice Civile con la corrispondente disposizione conformativa della carta del servizio, che viene così ad integrare il regolamento contrattuale consentendone la sopravvivenza nell'interesse dell'utente".

<sup>168</sup> R. De Luca Temano, *La norma inderogabile nel Diritto del lavoro*, Napoli, 1976.

fattispecie, prendendo a sostegno l'articolo 134 del Decreto legislativo n. 206/05 (che all'articolo 101 introduce l'obbligatorietà della carta), il quale stabilisce che tutte le disposizioni in esso riportate hanno natura normativa<sup>169</sup>.

La concretezza dell'unilateralità delle norme imperative consente solo al consumatore di far valere la nullità delle clausole che nel singolo contratto contrastano, dunque, con quanto dettato dalla carta della qualità dei servizi e dalla relativa disciplina di settore.

Ora, senza riprendere argomenti già trattati precedenza, va evidenziato che tali possibilità di tutela non possono essere descritte prescindendo dalle consuetudini, gli interessi e le forti resistenze alle trasformazioni evidenziate negli ultimi anni.

Le riflessioni sviluppate durante la ricerca definiscono la carta della qualità dei servizi come uno strumento nato per migliorare il rapporto di fiducia tra utenti e pubblica amministrazione e garantire una tutela più puntuale alla figura del consumatore debole.

Il tema presentato rappresenta sicuramente un'innovazione, ma i soggetti erogatori hanno realmente interiorizzato tale politica orientata alla soddisfazione dell'utente?

Occorre, infatti, l'interesse di tutti, soprattutto delle istituzioni, aziende ed associazioni di tutela sul piano dell'organizzazione e delle modalità di erogazione dei servizi, per il riconoscimento dei diritti dei consumatori dei servizi pubblici.

Le analisi riportate nel corso del secondo capitolo, circa la regolamentazione per l'attuazione delle carte della qualità dei servizi in atti normativi di settore, hanno evidenziato uno spaccato poco rassicurante della disponibilità della pubblica amministrazione a realizzare le esigenze dei consumatori di trasparenza, semplificazione, flessibilità e tutela.

A questo punto del lavoro, mantenendo sullo sfondo le considerazioni che caratterizzano il documento e la sua attuazione, si intende cercare di comprendere i punti critici attuali.

Per questo fine è stata elaborata una banca dati sulle carte della qualità dei servizi, con l'intento di studiare il documento nelle sue peculiarità.

---

<sup>169</sup> All'articolo 134 del Decreto legislativo n. 206/05, il legislatore stabilisce il carattere imperativo delle disposizioni. In particolare, si prevede che "è nullo ogni patto (...) volto ad escludere o limitare, anche in modo indiretto, i diritti riconosciuti dal presente paragrafo.

La nullità può essere fatta valere solo dal consumatore e può essere rilevata d'ufficio dal giudice. (...) È nulla ogni clausola contrattuale che, prevedendo l'applicabilità al contratto di una legislazione di un Paese extracomunitario, abbia l'effetto di privare il consumatore della protezione assicurata dal presente paragrafo, laddove il contratto presenti uno stretto collegamento con il territorio di uno Stato membro dell'Unione europea".

In altri termini, è stato predisposto un database contenente 100 carte dei servizi, provenienti dai settori del trasporto, delle assicurazioni, dell'energia, della pubblica amministrazione, dei servizi bancari, delle telecomunicazioni, delle poste, dei servizi stradali ed autostradali, nell'ambito del territorio nazionale<sup>170</sup>.

L'obiettivo di questo lavoro è valutare a che punto sia il processo di realizzazione delle carte e di modernizzazione degli standard di qualità dei principali servizi pubblici.

Occorre chiarire che le informazioni raccolte non hanno alcuna rilevanza dal punto di vista statistico. Lo scopo non è quello di trarre delle conclusioni generalizzabili ad ogni carta della qualità dei servizi, ma quello di compiere uno studio esplorativo e descrittivo sul documento.

Il significato dei dati, infatti, sta nella loro capacità di essere indicatori delle situazioni e dei rapporti tra i cittadini ed i servizi presi in considerazione, al fine di verificare l'impatto della politica e dei determinati programmi orientati alla qualità delle prestazioni; individuare situazioni di urgenza utili, per orientare future scelte di intervento, così come stabilire canali più efficaci di comunicazione e dialogo.

---

<sup>170</sup> La raccolta delle carte della qualità dei servizi è avvenuta tra novembre 2006 ad ottobre 2007, attraverso il canale di internet e gli sportelli di relazione con il pubblico dell'azienda redattrice. Il criterio utilizzato è stato quello di coprire attraverso i settori l'intero territorio nazionale: una carta per ogni provincia italiana. La differente conoscenza e diffusione del documento tra le regioni del nostro Paese ed i settori analizzati, non ha permesso di seguire sempre tale principio di analisi.

| Settore                       | Percentuale |
|-------------------------------|-------------|
| Pubblica amministrazione      | 27%         |
| Sanità                        | 10%         |
| Istruzione                    | 8%          |
| Servizi sanitari privati      | 3%          |
| Servizi bancari/Assicurazioni | 5%          |
| Trasporti                     | 16%         |
| Acqua                         | 9%          |
| Energia elettrica/Gas         | 11%         |
| Telefonia                     | 10%         |
| Poste                         | 1%          |
| Totale                        | 100%        |

Tabella n. 1 – Settore del documento

| Area geografica | Percentuale |
|-----------------|-------------|
| Nord            | 38%         |
| Centro          | 44%         |
| Sud             | 18%         |
| Totale          | 100%        |

Tabella n. 2 – Area geografica di provenienza del documento

La forte attenzione ai fattori di qualità che vengono indicati nella Direttiva Ciampi-Cassese ha consigliato la costruzione di un database che affronti i temi principali emersi dallo studio della normativa in oggetto: qualità, tutela e partecipazione.

In funzione di tali contenuti, nella prima parte sono stati raccolti dati rispetto all'ente erogatore del servizio, alla provenienza geografica, alla denominazione del documento ed al linguaggio utilizzato nella redazione.

La seconda sezione della banca dati è stata destinata alla rilevazione della presenza di indicatori di qualità, sistemi di aggiornamento, tempi di erogazione del servizio e verifica degli stessi, tempi di risposta dei reclami e verifica degli stessi.

Nella terza parte è stata evidenziata la presenza di procedure di reclamo (con le relative modalità di presentazione, sistemi di analisi dei reclami e forme di rimborso) e di partecipazione dei cittadini (rispetto all'elaborazione del documento e definizione degli standard).

In prima analisi può notarsi che quasi nella totalità dei casi (98%)<sup>171</sup> il documento viene definito "carta dei servizi", secondo la denominazione dettata dalla Direttiva Ciampi-Cassese del 1994, senza alcun riferimento ai principi di qualità stabiliti dalle normative successive (in particolare, il richiamato articolo 101 del Decreto legislativo n. 206/05 e l'articolo 2, comma 461, della Legge n. 244/2007).

Per quanto concerne specificamente il lavoro, i dati più evidenti che emergono sono i seguenti:

1. sul piano dell'accessibilità e comprensibilità nel 95% dei casi il documento è redatto in italiano, solo nel 5% anche in inglese<sup>172</sup>;
2. sul piano degli standard di qualità il 73% delle aziende li ha adottati<sup>173</sup>, prevedendo solo nel 27% dei casi un aggiornamento degli stessi<sup>174</sup>;

---

<sup>171</sup>

| Definizione                     | Percentuale |
|---------------------------------|-------------|
| Carta dei servizi               | 98%         |
| Carta della qualità dei servizi | 1%          |
| Guida al servizio               | 1%          |
| Totale                          | 100%        |

Tabella n. 3 – Definizione del documento

<sup>172</sup>

| Lingua   | Percentuale |
|----------|-------------|
| Italiano | 95%         |
| Inglese  | 5%          |
| Altro    | 0%          |
| Totale   | 100%        |

Tabella n. 4 – Lingua di redazione del documento

3. sul piano della verifica le aziende attivano processi circa i tempi di erogazione dei servizi nel 31% dei casi, ai tempi di risposta ai reclami solo nel 25% dei casi<sup>175</sup>;

173

| Adozione standard | Percentuale |
|-------------------|-------------|
| Presente          | 73%         |
| Assente           | 27%         |
| Totale            | 100%        |

Tabella n. 5 – Presenza/assenza standard di qualità

174

| Frequenza periodica | Percentuale |
|---------------------|-------------|
| Un anno             | 19%         |
| Due anni            | 0%          |
| Tre anni            | 0%          |
| Non specificato     | 81%         |
| Totale              | 100%        |

Tabella n. 6 – Frequenza periodica dell'aggiornamento, se presente

175

| Verifica tempi di erogazione del servizio | Percentuale |
|---|-------------|
| Presente                                  | 31%         |
| Assente                                   | 69%         |
| Totale                                    | 100%        |

Tabella n. 7 – Presenza/assenza verifica tempi erogazione del servizio

| Verifica tempi di risposta al reclamo | Percentuale |
|---------------------------------------|-------------|
| Presente                              | 25%         |
| Assente                               | 75%         |
| Totale                                | 100%        |

Tabella n. 8 – Presenza/assenza verifica tempi risposta al reclamo

| Canale di presentazione | Percentuale |
|-------------------------|-------------|
| Posta                   | 19%         |
| E-mail                  | 12%         |
| Fax                     | 20%         |
| Sito internet           | 1%          |
| Numero verde            | 3%          |
| Ufficio reclami         | 22%         |
| Telefono                | 22%         |

Tabella n. 9 – Canale di presentazione del reclamo, se presente

4. sul piano del rimborso solo nel 12% delle carte è specificato la presenza di tale tipologia di ristoro<sup>176</sup>;
5. sul piano della partecipazione solo il 13% delle aziende prevede forme di condivisione con i cittadini per la revisione periodica del documento (51%), verifica degli standard (36%) e stesura di rapporti circa l'andamento di erogazione dei servizi (13%)<sup>177</sup>.

Complessivamente le informazioni ricavate dall'analisi descrivono un quadro in cui è scarsamente diffusa una cultura del servizio orientata alla qualità.

Nuove leggi nel corso del tempo hanno accolto e rilanciato il tema della carta della qualità, tuttavia, ancora oggi il documento appare realizzato secondo una mera visione burocratica.

---

<sup>176</sup>

| Procedura di rimborso | Percentuale |
|-----------------------|-------------|
| Presente              | 12%         |
| Assente               | 88%         |
| Totale                | 100%        |

Tabella n. 10 – Presenza/assenza procedure di rimborso  
<sup>177</sup>

| Forme di partecipazione | Percentuale |
|-------------------------|-------------|
| Presente                | 13%         |
| Assente                 | 87%         |
| Totale                  | 100%        |

Tabella n. 11 – Presenza/assenza forme di partecipazione dei consumatori

| Attuazione della partecipazione | Percentuale |
|---------------------------------|-------------|
| Conferenza                      | 15%         |
| Monitoraggio                    | 4%          |
| Tavolo di consultazione         | 19%         |
| Sondaggio                       | 62%         |
| Totale                          | 100%        |

Tabella n. 12 – Attuazione della partecipazione, se presente

| Fine della partecipazione    | Percentuale |
|------------------------------|-------------|
| Verifica standard di qualità | 35%         |
| Stesura rapporti             | 14%         |
| Revisione della carta        | 51%         |
| Totale                       | 100%        |

Tabella n. 13 – Fine della partecipazione, se presente

I dati disponibili dimostrano, infatti, che le carte esistono, ma al contrario di quanto previsto dalla normativa, spesso non affrontano il tema dell'individuazione dei valori di qualità del servizio.

Per quanto sia evidente che gli standard rappresentano un punto impegnativo del documento, esprimendo i diritti dei consumatori nell'ambito dei servizi pubblici, le imprese erogatrici hanno finito per sottrarsi all'argomento.

In dettaglio, appare ancora più remota l'ipotesi di utilizzo di valori di settore.

Non è difficile segnalare, dunque, a questo punto del lavoro quanto la mancanza di standard settoriali comprometta l'utilizzo effettivo del documento come strumento di tutela sul territorio nazionale, lasciando ai soggetti erogatori la piena discrezione nella fissazione dei valori.

Un secondo ambito di riflessione riguarda il processo di valutazione: la scarsa predisposizione delle aziende all'analisi ed al confronto dei risultati delle proprie prestazioni, non consente la messa in atto di azioni correttive ed allontana la carta della qualità dei servizi dall'idea d'essere innesco di un processo continuo di miglioramento.

La carta della qualità dei servizi è stata sempre indicata come innovativa poiché introduce sistemi di misurazione dei servizi di pubblica utilità, idonei a sviluppare nuovi sistemi di direzione e gestione, nonché organizzare e monitorare il cambiamento.

Tale analisi dimostra quanto ancora tale processo sia empiricamente ambiguo e complesso, quindi, necessita del sostegno di una politica economica e sociale rafforzata, così come del concorso attivo di tutti gli attori interessati.

Per quanto riguarda lo strumento dei rimborsi come evidenziato nella presentazione dei dati, la quasi totalità delle aziende non cita tale meccanismo nella carta.

L'analisi rileva la presenza di un grande gap ancora da colmare tra il diritto al rimborso affermato dalla normativa e l'attuazione di tale principio.

Per inciso, è da sottolineare che molti degli schemi generali di riferimento trattati nel corso del presente lavoro, ossia durante l'exkursus della normativa di settore, non citano il meccanismo di rimborso introdotto dalla Direttiva originaria, lasciando ancora una volta autonomia in merito alle imprese erogatrici dei servizi.

A completare il quadro della ricerca, va riportato il tema della partecipazione che evidenzia una forte criticità nel rapporto tra azienda e consumatore, per meglio dire, difficoltà nel definire ed introdurre forme di condivisione.

I dati emersi mostrano, infatti, quanto sia sottovalutato il coinvolgimento dell'utente nei programmi di attuazione della carta della qualità.

Tali comportamenti rischiano di tradursi in mancate informazioni circa i bisogni del contraente debole, quindi, scarse conoscenze per sviluppare poi gli stessi obiettivi della qualità indicati dalle normative in oggetto.

Seppur la prova di ricerca empirica coinvolga solo una minima parte delle carte della qualità dei servizi pubblici presenti nel nostro Paese, si può dire che l'esito dell'analisi conferma e rafforza le osservazioni raccolte durante il presente lavoro.

Alla luce di quanto già esposto, la carta della qualità dei servizi non può certo però considerarsi una semplice elencazione di principi privi di conseguenze.

Le analisi sviluppate hanno indotto, infatti, a ritenere che il documento rappresenti la formalizzazione di una serie di veri e propri diritti dei consumatori.

E' sul campo che la forza giuridica in essa contenuta mostra la produzione di scarsi effetti significativi.

A questo proposito, come già osservato, in dottrina si è sviluppato un ampio dibattito circa la "potenza" dello strumento secondo due percorsi diversi.

Il primo, relativo alla forza politica della carta della qualità dei servizi, si è risolto in chiave di obbligatorietà con l'articolo 101 del Codice del consumo, ossia il legislatore ha disposto che le imprese erogatrici di servizi di pubblica utilità tengano fede all'obbligo di adottare il documento nel processo aziendale in conformità ai diritti formalizzati nello stesso.

Tuttavia, tale disposizione ha lasciato margini di criticità non ancora risolti, dovuti alla mancanza di sanzioni volte a scoraggiare o punire le situazioni di inosservanza dell'obbligo prescritto.

In merito va detto, infatti, che in diritto il concetto di sanzione è la conseguenza giuridica tipica che l'ordinamento collega alla violazione di un dovere o di un obbligo posto da una norma giuridica.

Dunque, l'assenza di norme sanzionatorie in risposta all'inosservanza della norma di condotta richiamata dell'articolo 101 del Codice, ossia la mancanza da parte del legislatore di coerenti e razionali scelte di fondo, ha finito per delegittimare lo stesso obbligo di elaborazione della carta della qualità dei servizi.

Alla luce di tali riflessioni, risulta opportuno ritenere che l'impianto normativo della carta della qualità dei servizi dovrà essere modificato e riformato nei prossimi anni.

Le proposte di riforma dovranno consentire l'elaborazione di un sistema sanzionatorio, che assicuri requisiti di certezza, giustizia, prontezza, oltre che effettività della sua esecuzione.



Il secondo punto di dibattito, relativo alla forza giuridica della carta, invece, si è mostrato ancora più complesso e laborioso.

Il punto di criticità è stato riscontrato nell'individuazione di parametri appropriati di misurazione e sistemi di valutazione della qualità in tutti i settori oggetto della Direttiva Ciampi-Cassese.

Le incertezze evidenziate nella seconda parte del lavoro, dimostrano quanto leggi aventi ad oggetto contenuti di portata generale abbiano compromesso la riuscita delle politiche pro-qualità attuate nel corso degli ultimi decenni.

La scarsa definizione della materia, infatti, si è tradotta nella poca chiarezza degli interventi di settore rispetto alla pubblicazione degli schemi generali di settore, così come nella mancata puntualità di attuazione delle singole carte della qualità dei servizi.

Di conseguenza, nella maggior parte dei casi, quand'anche i documenti esistano, l'emanazione si realizza in un'ottica scarsamente motivata e sicuramente lontana dalla logica attiva del cambiamento.

Inoltre, la definizione unilaterale da parte delle imprese degli standard di qualità, delle procedure di rimborso, degli strumenti di valutazione e partecipazione dei cittadini definisce differenti livelli delle prestazioni da garantire, quindi, una tutela disomogenea degli utenti tra le zone del nostro Paese.

A questo punto del lavoro è interessante notare come la citata Legge n. 244/2007, che ha introdotto il principio della regolamentazione del contenuto delle carte concordata con le associazioni dei consumatori possa controbilanciare il potere dell'autoregolazione degli stessi enti erogatori.

Difatti, la nuova impostazione, affidando alle imprese il potere di determinare standard generali e specifici di qualità del servizio, in contraddittorio con i rappresentanti dei consumatori e degli utenti, si incentra su una fonte unica di regolamentazione, cui spetta il compito di stabilire i contenuti e le misure di tutela, al fine di superare la duplicazione delle metriche di valutazione adottate dai singoli enti erogatori.

Allo stato attuale non è certo possibile dare un giudizio sui risultati raggiunti dalla Legge n. 244/2007, tuttavia, si può dire che tale disciplina sembra aver definitivamente introdotto una cultura del servizio volta alla qualità.

Se come evidenziato nel corso del presente lavoro, la politica della qualità dei servizi di pubblica utilità si esplicita prima di tutto nella misurazione delle caratteristiche

qualitative delle prestazioni, è fondamentale che vengano definiti standard che permettano alle imprese di intervenire per migliorare l'erogazione della prestazione, assicurando al contempo livelli effettivi di garanzia e tutela per i consumatori.

L'orientamento descritto dalla Legge n. 244/2007 implica, dunque, che i soggetti erogatori ricerchino una sintonia costante con l'ambiente socio-economico in cui sono chiamati ad operare.

Quanto affermato comporta la graduale rinuncia delle imprese a perseguire ragioni che giustificano esclusivamente il proprio esistere come amministrazioni e la necessità di intraprendere percorsi dinamici che sottendono le scelte ed i valori di tutte le componenti differenti della comunità territoriale.

Per una riuscita effettiva della carta dei servizi quale strumento di tutela è importante tener conto, infatti, che soltanto tale armonia fra amministrazione ed ambiente consente la definizione di obiettivi di qualità di cui sia assicurato il rispetto.

Tuttavia, non va sottovalutato che il rafforzamento del sistema della carta passa anche attraverso la presa in carico degli organi politici.

Il conseguimento di tale metodo richiede un pieno e consapevole coinvolgimento del sistema di governo.

A questo proposito va ricordato che la Direttiva Ciampi-Cassese regolamentava la valutazione esterna della qualità del servizio, affidando ad un organismo indipendente, il Comitato permanente per l'attuazione della carta dei servizi pubblici, il compito di garantire l'osservanza dei principi e delle procedure contenuti nella stessa normativa<sup>178</sup>.

---

<sup>178</sup> La Direttiva Ciampi-Cassese, all'articolo 2 "Comitato permanente per l'attuazione della carta dei servizi pubblici" prevede che:

1. al fine di garantire l'osservanza dei principi e delle procedure di cui ai paragrafi precedenti, è istituito, presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della Funzione Pubblica un Comitato permanente per l'attuazione della carta dei servizi pubblici (...).
2. Il Comitato è composto da tre esperti di riconosciuta indipendenza e di notoria esperienza nel settore dei servizi pubblici.
3. Ai fini indicati nel comma 1, (...) il Comitato:
  - a) richiede ai soggetti erogatori atti e documenti, convoca riunioni con gli amministratori e con i dirigenti degli stessi;
  - b) valuta l'idoneità degli standard di qualità del servizio adottati dai soggetti erogatori a realizzare i principi stabiliti nella Direttiva e indica, se del caso, le correzioni da apportare. Nella fase di prima attuazione propone ai soggetti erogatori un calendario degli adempimenti, eventualmente differenziato per settore, zone geografiche, tipo di prestazioni;
  - c) vigila sull'osservanza degli standard e segnala ai soggetti erogatori le eventuali difformità riscontrate. Nei casi di mancata ottemperanza, il Comitato può proporre al Ministero competente l'adozione delle misure sanzionatorie adeguate;
  - d) valuta l'adeguatezza delle procedure di reclamo e delle misure di ristoro previste nel caso di pregiudizio recato all'utente dalla mancata osservanza della Direttiva;
  - e) promuove l'adozione delle misure dirette alla semplificazione dei rapporti tra i soggetti erogatori e gli utenti;

Nel 1999 il Ministro per la Funzione Pubblica ha soppresso tale Amministrazione, ritenendo l'organismo collegiale non necessario per le attività istituzionali affidate al Dipartimento.

La scelta ha originato gravi ritardi nell'attuazione della politica della carta della qualità dei servizi, che non ha mai conquistato una posizione significativa nell'agenda del Governo.

Alla situazione occorre porre rimedio rapidamente: i soggetti pubblici devono iniziare a trattare il tema della qualità dei servizi con maggiore convinzione, impegnandosi a sostenere il processo con programmi stabili di promozione e verifica, nonché investimenti adeguati.

Affinché la riforma dei servizi di pubblica utilità prosegua nel suo percorso, è necessario, inoltre, che gli organi pubblici accompagnino tale politica con altri meccanismi di tutela e partecipazione civica da introdursi nella carta della qualità.

Dunque, appare qui opportuno procedere ad un breve excursus del nuovo strumento dell'azione collettiva, la cui previsione di introduzione all'interno del documento riconoscerebbe una protezione al contraente debole dei servizi pubblici, anche in quei casi in cui la difesa risulti per certi aspetti carente.

Mai come nel settore dei servizi pubblici è importante potenziare gli strumenti di tutela dei diritti fondamentali riconosciuti in capo al consumatore.

Il combinato della nullità, dei rimedi preventivi e successivi aumenta la protezione dell'utente qualora il soggetto erogatore offra una prestazione di livello qualitativo inferiore a quello previsto nella carta.

---

f) promuove l'adozione delle misure dirette ad assicurare la possibilità di scelta dell'utente;

g) acquisisce dati e informazioni sul gradimento degli utenti.

A tale scopo, verifica i sistemi di rilevazione del gradimento apprestati da ciascun soggetto e ne acquisisce gli esiti;

h) determina le procedure attraverso le quali gli utenti sono consultati in ordine agli standard relativi ai singoli servizi e al rispetto di tali standard da parte degli enti erogatori;

i) propone annualmente al Presidente del Consiglio dei Ministri l'attribuzione di attestati di qualità ai soggetti che si siano distinti quanto ad efficienza del servizio reso, qualità degli standard, osservanza degli stessi, gradimento degli utenti;

l) controlla l'esattezza, la completezza e la comprensibilità delle comunicazioni che i soggetti di erogazione del servizio rendono al pubblico;

m) rende pubblici annualmente i risultati del proprio lavoro;

n) propone al Presidente del Consiglio dei Ministri le misure regolamentari e legislative idonee a migliorare la protezione dei diritti degli utenti".

Per l'assolvimento di tali funzioni il Comitato poteva avvalersi del supporto tecnico degli uffici competenti della Presidenza del Consiglio, del Dipartimento della Funzione Pubblica, del Ministero della Pubblica Istruzione, del Ministero dell'Università e della Ricerca Scientifica e Tecnologica, del Ministero della Sanità, del Ministero delle Poste e Telecomunicazioni, del Ministero dell'Interno del Ministero dei Trasporti e della Navigazione.

Da qui, risulta evidente il rilievo che può assumere il sistema delle class actions<sup>179</sup>, che ha portato all'introduzione di un meccanismo simile nell'ordinamento italiano.

Con un recentissimo provvedimento normativo, infatti, il legislatore ha disciplinato l'azione collettiva risarcitoria<sup>180</sup>, quale nuovo strumento generale di protezione dei diritti dei consumatori, nel quadro delle misure nazionali e comunitarie volte ad innalzare i livelli tutela<sup>181</sup>.

Nello specifico, tale azione rappresenta un meccanismo processuale attraverso cui più soggetti di una medesima categoria, cui sia stato riconosciuto un danno per effetto di un comportamento plurioffensivo, possono esercitare un'azione congiunta volta al risarcimento del danno.

La nuova disciplina in materia prevede un procedimento basato su due fasi: un primo momento in cui i consumatori legittimati si rivolgono al tribunale e chiedono che venga dichiarato il diritto connesso al risarcimento del danno<sup>182</sup>.

---

<sup>179</sup> In argomento E. Bellini, *Class actions e mercato finanziario: l'esperienza nordamericana*, in *Danno e responsabilità*, 2005; D. Corapi, *La tutela dei consumatori e degli investitori nel diritto statunitense: class actions e derivative suits*, in *Rassegna giuridica dell'energia elettrica*, 2003, vol. I; P. Rescigno, *Sulla compatibilità tra il modello processuale della class action e i principi fondamentali dell'ordinamento giuridico italiano*, in *Giurisprudenza Italiana*, 2000.

<sup>180</sup> A seguito degli scandali relativi al caso Parmalat, Cirio, bond argentini, Bipop Carire, Finmatica, e Cerruti il Governo italiano ha approvato un Disegno di legge su proposta del Ministro dello Sviluppo Economico avente ad oggetto l'azione collettiva risarcitoria a tutela dei consumatori.

Tale Disegno di legge n. 5 del 30 giugno 2006, prevedeva l'introduzione nell'ordinamento dell'istituto della class action, ossia "della possibilità che associazioni di consumatori, di utenti, di professionisti o camere di commercio possano richiedere al tribunale la condanna al risarcimento dei danni e la restituzione di somme dovute in conseguenza di atti illeciti extracontrattuali, di pratiche commerciali illecite o di comportamenti che contrastano il principio della concorrenza, sempre che ledano i diritti di una pluralità di consumatori o di utenti".

Su questa indicazione la Legge Finanziaria 2008 ha previsto all'articolo 2, comma 445, che le disposizioni di cui ai commi da 446 a 449 istituiscano e disciplinino l'azione collettiva risarcitoria a tutela dei consumatori, poi innestata in seno al Codice del consumo mediante l'introduzione di nuove disposizioni dopo l'articolo 140 del Decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206.

La stessa disposizione, all'articolo 2 comma 447, prevede che le suddette disposizioni diventino efficaci decorsi centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della Legge, quindi a partire da giugno 2008.

<sup>181</sup> La Direttiva n. 98/27/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 maggio 1998 relativa a provvedimenti inibitori a tutela degli interessi dei consumatori, ha stabilito che gli enti legittimati, ossia le associazioni dei consumatori o le Autorità amministrative indipendenti, sono autorizzate ad agire in giudizio per conto di un gruppo di persone danneggiate dalla condotta del convenuto.

<sup>182</sup> Qualora la domanda venga accolta, il giudice determina i criteri in base ai quali liquidare la somma da corrispondere o da restituire ai singoli soggetti che hanno aderito all'azione collettiva.

Una seconda fase che ha luogo se l'impresa non comunica la proposta di pagamento di una somma a ciascun avente diritto nei termini previsti o non vi è stata accettazione da parte dell'utente.

In tali casi il giudice costituisce una camera di conciliazione per determinare le somme da restituire ai consumatori intervenuti all'azione collettiva e che ne fanno domanda<sup>183</sup>.

Questo strumento di difesa ha reso necessario un'organizzazione del sistema di tutela degli interessi comuni ex nihilo, a causa della radicale differenza di impostazione giuridica del nostro ordinamento<sup>184</sup>.

Basti pensare che diversamente da quanto avviene negli Stati Uniti d'America ed in Inghilterra<sup>185</sup>, il sistema italiano richiede, al di fuori di lesioni individuali, quale

---

Nei sessanta giorni successivi alla notificazione, l'impresa può proporre il pagamento di una somma a ciascun avente diritto. La proposta in qualsiasi forma accettata dal consumatore costituisce titolo esecutivo per ottenere l'ammontare dovuto.

<sup>183</sup> Articolo 140 bis, comma 6, Codice del consumo: "se l'impresa non comunica la proposta entro il termine di cui al comma 4 o non vi è stata accettazione nel termine di sessanta giorni dalla comunicazione della stessa, il presidente del tribunale competente ai sensi del comma 1 costituisce un'unica camera di conciliazione per la determinazione delle somme da corrispondere o da restituire ai consumatori o utenti che hanno aderito all'azione collettiva o sono intervenuti ai sensi del comma 2 e che ne fanno domanda.

La camera di conciliazione è composta da un avvocato indicato dai soggetti che hanno proposto l'azione collettiva e da un avvocato indicato dall'impresa convenuta ed è presieduta da un avvocato nominato dal presidente del tribunale tra gli iscritti all'albo speciale per le giurisdizioni superiori.

La camera di conciliazione quantifica, con verbale sottoscritto dal presidente, i modi, i termini e l'ammontare da corrispondere ai singoli consumatori o utenti.

Il verbale di conciliazione costituisce titolo esecutivo.

In alternativa, su concorde richiesta del promotore dell'azione collettiva e dell'impresa convenuta, il presidente del tribunale dispone che la composizione non contenziosa abbia luogo presso uno degli organismi di conciliazione di cui all'articolo 38 del Decreto legislativo 17 gennaio 2003, n. 5, e successive modificazioni, operante presso il comune in cui ha sede il tribunale.

Si applicano, in quanto compatibili, le disposizioni degli articoli 39 e 40 del citato Decreto legislativo 17 gennaio 2003, n. 5, e successive modificazioni".

<sup>184</sup> Nell'orientamento italiano si è seguita la strada dell'opt in, alternativa a quella dell'opt out adottata negli Stati Uniti, che vincola il singolo soggetto al risultato dell'azione collettiva precludendogli così l'iniziativa individuale, salvo un suo esplicito dissenso.

Il motivo è legato al rispetto del principio costituzionale dettato dall'articolo 24, il quale sancisce il diritto individuale di agire in giudizio per la tutela dei propri diritti e interessi legittimi.

Per approfondimenti AA. VV., *Il Diritto amministrativo*, Napoli, 1997; G. Cassano e C. Giuridanella, *La responsabilità della pubblica amministrazione*, Padova, 2007.

<sup>185</sup> Negli Stati Uniti il sistema delle class action si compone di cinque momenti: la nomina del "class counsel", ossia l'avvocato, che approva il procedimento, definisce la classe ed esercita il proprio patrocinio nei confronti di tutti i consumatori coinvolti; la nomina del "lead representative", membro della suddetta classe che di solito vanta il danno maggiore, il quale avvia il procedimento, chiedendo al tribunale di essere autorizzato ad agire nel suo interesse ed in quello di altri consumatori che si trovano nella medesima situazione; le attività di "certification e notice" svolte dalla corte per portare a conoscenza dei membri della collettività l'avvio dell'azione; il dibattimento; la sentenza.

condizione per la tutela di interessi collettivi o superindividuali, l'esistenza di un ente esponenziale superindividuale e solo eventualmente coincidente con gli interessi dei singoli, al fine di esercitare il diritto di azione.

In merito, l'articolo 140 bis del Codice del consumo prevede che le associazioni dei consumatori e degli utenti rappresentative a livello nazionale, iscritte nell'apposito elenco presso il Ministero delle Attività Produttive, siano legittimate ad agire a tutela degli interessi collettivi dei consumatori e degli utenti "richiedendo al tribunale del luogo in cui ha sede l'impresa l'accertamento del diritto al risarcimento del danno e alla restituzione delle somme spettanti ai singoli consumatori o utenti nell'ambito dei rapporti giuridici" relativi a contratti stipulati mediante moduli o formulari, "ovvero in conseguenza di atti illeciti extracontrattuali, di pratiche commerciali scorrette o di comportamenti anticoncorrenziali, quando sono lesi i diritti di una pluralità di consumatori o di utenti"<sup>186</sup>.

---

Gli effetti dell'azione sono direttamente applicati a tutti i consumatori che compongono la classe.

Nel modello inglese la procedura della group action, qualora vengono iniziate un certo numero di azioni individuali aventi lo stesso oggetto nei confronti della stessa impresa, prevede che queste vengano riunite di fronte ad un unico giudice, al fine di assicurare economie di sistema ed omogeneità di giudizio.

Risale al 2000 il Group Litigation Order, un'ordinanza che regola la trattazione di cause comuni di fatto o di diritto.

I presupposti per l'avvio della procedura collettiva risultano simili a quelli previsti per la class action statunitense, ossia si richiede la presenza di un numero sufficiente di istanti, l'identificabilità degli appartenenti al gruppo e la corrispondenza dei problemi.

<sup>186</sup> L'articolo 140 del Decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206, comma 2: "sono legittimati ad agire ai sensi del comma 1 anche associazioni e comitati che sono adeguatamente rappresentativi degli interessi collettivi fatti valere.

I consumatori o utenti che intendono avvalersi della tutela prevista dal presente articolo devono comunicare per iscritto al proponente la propria adesione all'azione collettiva. L'adesione può essere comunicata, anche nel giudizio di appello, fino all'udienza di precisazione delle conclusioni.

Nel giudizio promosso ai sensi del comma 1 è sempre ammesso l'intervento dei singoli consumatori o utenti per proporre domande aventi il medesimo oggetto. L'esercizio dell'azione collettiva di cui al comma 1 o, se successiva, l'adesione all'azione collettiva, produce gli effetti interrottivi della prescrizione ai sensi dell'articolo 2945 del Codice Civile".

In merito va detto che il concetto di "adeguatamente rappresentativo degli interessi rappresentativi fatti valere" crea dubbi interpretativi su chi possa essere riconosciuto come legittimato a promuovere l'azione.

Nei disegni di legge precedenti, la valutazione dell'adeguatezza era soggetta ad una formale procedura che vedeva interessati il Ministro della Giustizia di concerto con il Ministro dello Sviluppo Economico e sentite le competenti Commissioni parlamentari.

Questa previsione non compare nel testo definitivo a scapito degli interessi dei consumatori.

Inoltre, nella disposizione in oggetto non si dà alcuna indicazione di altre possibilità di soluzione extragiudiziale delle controversie, ossia la conciliazione paritetica tra imprese e associazioni dei consumatori e quella presso le camere di commercio.

Si tratta, dunque, di una disposizione ad hoc in grado di rendere effettivo il diritto di ciascun consumatore di agire per la tutela di un interesse condiviso attraverso la forza dell'intero gruppo. Allo stesso tempo, la norma intende rispondere alla necessità di una più efficace amministrazione della giustizia.

La sua introduzione nella carta della qualità dei servizi permetterebbe di accrescere la sezione dedicata alla tutela, di cui l'esperienza attuale descrive margini di crescita così lievi che risulta facile auspicare un miglioramento per il prossimo futuro.

Si può ragionevolmente affermare che tale sistema conduce ad una più compiuta ed effettiva protezione del consumatore debole<sup>187</sup>, che, alla stesso tempo, tiene conto di una prospettiva più equa dei rapporti con le imprese, così come di una visione più attuale ed europeistica del diritto.

Anche se la strada da percorrere appare ancora lunga<sup>188</sup>, in conclusione, si può

---

<sup>187</sup> Montezemolo al Corriere della Sera del 17.11.07: "alle voci contrarie dei consumatori si aggiungono le opinioni altrettanto negative, ma per motivi opposti, di Confindustria che considera la norma un atto ostile alle aziende. La confederazione degli industriali teme che il provvedimento costituisca un nuovo pesante disincentivo a investire nel nostro Paese".

Non tutte le associazioni sostengono che la normativa sia così lesiva degli interessi del consumatore. Anzi, la stragrande maggioranza delle organizzazioni di difesa dei consumatori la considera una vittoria. Nello specifico, Cittadinanzattiva o Legambiente.

Altresì il parere del presidente di Adiconsum, Paolo Landi, al Corriere della Sera del 17.11.07 che definisce "artificiosi i timori espressi da Confindustria" e sottolinea che "l'azione collettiva non esiste soltanto negli Stati Uniti, ma anche in altri Paesi europei, quali Portogallo, Francia, Spagna, Inghilterra e, con procedure sostanzialmente simili, anche in altri Paesi.

Ciò non ha impedito né ostacolato investimenti stranieri in questi Paesi o provocato azioni temerarie da parte delle associazioni consumatori. L'azione giuridica individuale non tutela il consumatore. Vale un esempio: la vicenda dei bond. Sono state circa mezzo milione le vittime tra Parmalat, Cirio e Argentina, ma solo pochissimi consumatori sono ricorsi al giudice".

Anche il rappresentante dell'Adusbef, Elio Lannutti, respinge le critiche di Confindustria sulla class action: "Confindustria sbaglia perché con uno strumento come questo si cacceranno i truffatori e rimarranno le imprese più virtuose (...)" la class action è "uno strumento di civiltà giuridica che rafforzerà le aziende più serie".

<sup>188</sup> Nello specifico la critica di G. Alpa al Sole 24 Ore del 17.11.07: "la normativa per la tutela degli interessi collettivi approvata ieri sera dal Senato - in un contesto improprio quale è la legge finanziaria - è un mostro giuridico che, se lo si vuole mantenere in vita, deve essere completamente riscritto, pena lo scardinamento del sistema processuale vigente e l'accelerazione della crisi della macchina della giustizia (...)".

Altresì il parere di esperti del settore al Corriere della Sera del 17.11.07: "(...) ADUC - E' una bufala. I cittadini che volessero costituirsi in associazione per la tutela dei loro diritti non potrebbero farlo. Per esempio, i danneggiati Parmalat non potrebbero ricorrere in quanto tali - sostiene il segretario dell'Associazione, Primo Mastrantoni - infatti, ci si potrà rivolgere alle associazioni di consumatori che devono essere riconosciute dal Governo e ne prendono le sovvenzioni, e quei nuovi soggetti che il Governo riterrà degni di promuovere l'azione. Insomma più che una azione giudiziaria collettiva avremo un'azione giudiziaria controllata.

(...) Bersani - la norma è un passo avanti perché il consumatore è un cittadino e davanti a un torto non può essere lasciato solo, né può star zitto e subire. Ma, spiega il Ministro, la norma può essere perfezionata sia attraverso un attento esame in un apposito regolamento governativo.

dire che anche il nostro Paese dal punto di vista formale si è dotato di strumenti, il cui corretto utilizzo consente sicuramente di compiere un primo importante passo verso l'attuazione di un percorso volto a garantire all'utente accesso e fruibilità dei servizi<sup>189</sup>.

Le azioni di settore poste in essere, infatti, dovranno essere messe in relazione ai risultati finali, al fine di evidenziare le causalità e gli effetti diretti ed indiretti sulle differenti dimensioni ambientali, sociali ed economiche per il miglioramento continuo delle prestazioni.

L'opportunità offerta da tale meccanismo evidenzia l'esigenza di individuare principi comuni per lo sviluppo di un modello europeo.

Nell'attesa di una disciplina comunitaria in materia di cause collettive risarcitorie, va detto che l'Unione europea sta lavorando su uno strumento dal nome di Collective Redress, che segna un punto di rottura con il modello di class action system statunitense.

Secondo il sistema allo studio della Commissione, l'azione è volta a consentire per ragioni di giustizia e di economia processuale, a chi si trovi in una determinata situazione di unire la propria richiesta di tutela alle richieste di altri cittadini che si trovano nella stessa posizione nei confronti di una società.

In particolare, il risarcimento è riconosciuto solo a favore di quei consumatori che ricorrano, qualora ritengano di aver subito un danno.

Si configura, quindi, un'azione legale collettiva condotta da uno o più soggetti per conto di se stessi e di altre persone o entità che si trovino in circostanze identiche o simili.

La verifica dell'orientamento è prevista nel programma d'azione comunitaria in materia di politica dei consumatori 2007-2013.

L'obiettivo di Bruxelles è quello di evitare che un utente di fronte ad un inadempimento da parte dell'esercente, anche se solo per pochi euro, rinunci ad avanzare

---

<sup>189</sup> Nel 1992 a Rio si è tenuta la Conferenza delle Nazioni Unite dal tema ambiente e sviluppo che ha riconosciuto il concetto di sviluppo sostenibile rispetto all'ambito dei servizi di interesse generale.

In quella sede sono state approvate la Dichiarazione di Rio sull'ambiente e sviluppo, la Dichiarazione sui principi delle foreste e l'Agenda 21.

Tra i concetti è necessario ricordare il principio di equità intergenerazionale (articolo 3), il principio d'integrazione (articolo 4), il principio di responsabilità comuni ma differenziate (articolo 7), l'accesso alle informazioni ed alla giustizia (articolo 10), il principio di non discriminazione (articolo 12) ed il principio secondo cui chi inquina paga (articolo 16).

Lo stretto legame tra i servizi di interesse generale e l'organizzazione della produzione e consumo secondo criteri di sostenibilità, è stato ribadito dal Libro Bianco già ricordato nel corso del presente lavoro.



una richiesta di risarcimento danni e resti, quindi, privo di garanzie e tutele.

Spesso, infatti, le difficoltà che derivano dai ritardi, dalle spese del sistema giustizia e dagli ostacoli psicologici ed ufficiali rischiano di scoraggiare le legittime richieste dei consumatori<sup>190</sup>.

Il mutamento di prospettiva descrive, dunque, percorsi interessanti di un diritto dei consumatori che ha finalmente assunto una piena dimensione sistemica.

### ***3.3 Profili comparativi tra le diverse esperienze***

Nell'ambito europeo si parla di servizio universale, piuttosto che di pubblico, senza darne una definizione univoca in tal senso<sup>191</sup>.

Solitamente si intende con tale categoria il servizio minimo che consente di garantire il perseguimento degli obiettivi sociali non assicurati dal gioco della libera concorrenza<sup>192</sup>.

---

<sup>190</sup> Meglena Kuneva, Commissario europeo ai consumatori, ha presentato lo studio martedì 13 marzo 2008 a Strasburgo.

Durante un'intervista pubblicata sull'agenzia on line "Help consumatori" ha rivelato: "stiamo lavorando con una legislazione vecchia di 25 anni. E' quindi necessario adattare la politica di tutela dei consumatori alle nuove sfide che si impongono.

Nei prossimi mesi lancerò uno studio per analizzare i punti di forza e le debolezze dei sistemi adottati in questi paesi e solo dopo deciderò se incoraggiare la diffusione del sistema di Collective Redress in tutti i ventisette o se estendere un modello particolare o se invece pensare alla creazione di una Collective Redress comunitaria che permetta a tutti i cittadini europei che si trovano in una determinata situazione di unire le proprie richieste di tutela.

Sono favorevole all'adozione di un sistema di Collective Redress (letteralmente risarcimento collettivo) in tutti gli Stati membri dell'Unione europea, che potrebbe essere il modo migliore con cui i semplici cittadini possano essere tutelati e risarciti collettivamente dai torti delle grandi aziende e delle multinazionali".

Il Commissario ha sottolineato che in ogni modo, qualsiasi sarà la decisione che verrà adottata alla fine di questo studio, è necessario poter disporre di un quadro di riferimento omogeneo e coeso per la tutela del consumatore: "i consumatori - ha detto - dovrebbero potersi avvalere di diritti equivalenti e avere l'accesso a vie di ricorso equivalenti nel caso in cui una transazione finisca male".

<sup>191</sup> Il servizio universale consiste in un'attività economica d'interesse generale erogata direttamente dalle pubbliche autorità o data in gestione ad un operatore pubblico o privato esterno all'amministrazione, al fine di prestare un determinato servizio su tutto il territorio nazionale a prezzi accessibili e a condizioni qualitative simili, indipendentemente dalla redditività delle singole operazioni.

La nozione che si applica, in particolare, alle cosiddette attività di rete come elettricità, gas, acqua, trasporti pubblici, poste, telecomunicazioni, è stata definita dalla normativa comunitaria ed è riconosciuta nella giurisprudenza della Corte di giustizia (causa C-320/91, Corbeau, Racc. 1993; causa C-393/92, Almelo, Racc. 1994).

Il concetto di servizio minimo è connesso al contenuto, ossia all'ambito di applicazione ed alle caratteristiche in termini di accessibilità e qualità, così come al metodo di fornitura dello stesso, ovvero all'introduzione o meno di requisiti aggiuntivi per la fornitura che garantiscano il funzionamento del mercato.

In particolare, se gli Stati membri ritengono che il solo mercato non sia in grado di garantire la fornitura di un servizio universale, possono indicare uno o più fornitori di servizi universali e neutralizzare i costi del servizio, al fine di ridurre al minimo le distorsioni di mercato.

Il legislatore comunitario ha inteso utilizzare una nozione ampia, perché potesse essere utilizzata nei diversi ordinamenti giuridici, riconoscendo a ciascuno Stato una competenza esclusiva nell'individuare ed affidare ad un'impresa interessi a rilevanza collettiva, oltre che compiti meramente economici o individualistici, tenendo conto delle diverse circostanze nazionali specifiche<sup>193</sup>.

---

<sup>192</sup> Più in particolare, facendo riferimento all'esigenza e alla portata dell'azione comunitaria il Libro Verde distingue tre categorie di servizi di interesse generale:

“1) servizi di interesse economico generale forniti dalle grandi industrie di rete - fin dagli Anni Ottanta la Comunità ha puntato alla graduale apertura dei mercati per le grandi industrie di rete delle telecomunicazioni, dei servizi postali, dell'elettricità, dei gas e dei trasporti in cui possono essere forniti servizi di interesse economico generale.

Contemporaneamente, la Comunità ha elaborato un quadro regolamentare complessivo per questi servizi che specifica gli obblighi di servizio pubblico a livello europeo ed include aspetti quali il servizio universale, i diritti dei consumatori e degli utenti, la sanità e la sicurezza.

Queste industrie hanno una chiara dimensione comunitaria e le caratteristiche per sviluppare un concetto di interesse generale europeo.

Questo è anche riconosciuto nel titolo XV del Trattato che assegna alla Comunità una specifica responsabilità per le reti transeuropee nel settore dei trasporti, delle telecomunicazioni e dell'energia, con il duplice obiettivo di migliorare il buon funzionamento del mercato interno e rafforzare la coesione sociale ed economica.

2) Altri servizi di interesse economico generale - altri servizi di interesse economico generale, quali la gestione dei rifiuti, l'approvvigionamento idrico o il servizio pubblico di radiodiffusione, non sono soggetti ad un regime regolamentare complessivo a livello Comunitario.

In generale, la prestazione e l'organizzazione di questi servizi sono soggette alle norme che disciplinano il mercato interno, la concorrenza e gli aiuti di stato a condizione che interessino gli scambi commerciali fra gli Stati membri.

Inoltre, per taluni aspetti della prestazione di questi servizi possono valere norme comunitarie specifiche, quali quelle sull'ambiente.

3) Servizi non economici e servizi che non incidono sugli scambi - i servizi di interesse generale di natura non economica e i servizi che non incidono sugli scambi intracomunitari non sono soggetti a norme comunitarie specifiche né alle norme del Trattato sul mercato interno, la concorrenza e gli aiuti di stato.

Sono tuttavia oggetto delle norme comunitarie che si applicano anche alle attività non economiche e a quelle che non incidono sugli scambi intracomunitari, come il principio fondamentale di non discriminazione.

<sup>193</sup> La Commissione europea nella Comunicazione n. 2001/C. 17/04, avente ad oggetto i servizi d'interesse generale in Europa detta i seguenti principi:

Concretamente tale orientamento ha comportato la mancanza di una diretta ed esatta corrispondenza degli istituti giuridici interni, quindi, diversi livelli di tutela da garantire al consumatore debole.

Se da un lato, infatti, considerare la concorrenza come punto centrale della politica comunitaria ha promosso il passaggio di una produzione e distribuzione dei servizi pubblici da una prospettiva di “servizio al pubblico” ad una di “servizio per il pubblico”, dall’altro, ha determinato una vera e propria tendenza a diversificare il regime di erogazione ed affidamento degli stessi.

In merito, va ricordato quanto i servizi pubblici costituiscano un tratto essenziale del modello europeo di società attraverso il loro ruolo di rendere migliore la qualità di vita di tutti i consumatori, dunque, quanto la necessità di orientare le logiche e le tecniche di controllo dei risultati verso la misurazione e la valutazione della qualità sia stata

- 
- la neutralità rispetto alla proprietà, pubblica o privata, delle imprese è garantita dall’articolo 295 del Trattato CE.  
Da un lato, la Commissione non entra nel merito della questione se le imprese responsabili della prestazione di servizi d’interesse generale debbano avere natura pubblica o privata. Non è pertanto necessario privatizzare le imprese pubbliche.  
D’altra parte, le norme del Trattato, e in particolare quelle in materia di concorrenza e di mercato interno, si applicano indipendentemente dal regime di proprietà (pubblica o privata) di un’impresa.
  - La libertà di definizione significa che spetta fundamentalmente agli Stati membri definire che cosa considerino “servizi d’interesse economico generale”, in funzione delle specifiche caratteristiche delle attività.  
Tale definizione può essere soggetta a controllo soltanto in caso di errore manifesto.  
Gli Stati membri possono riconoscere alle imprese incaricate della prestazione di questi servizi i diritti speciali o esclusivi necessari, regolamentare le loro attività e, se necessario, sovvenzionarle.  
Nei settori non specificamente disciplinati da una normativa comunitaria, gli Stati membri godono di un ampio margine di manovra per l’elaborazione delle politiche nazionali, che possono essere soggette a controllo soltanto in caso di errore manifesto.  
La competenza di decidere quale servizio debba essere considerato servizio d’interesse generale e come debba essere gestito in primo luogo al livello locale.  
Il ruolo della Commissione è di garantire che gli strumenti utilizzati siano compatibili con il Diritto comunitario. Tuttavia, in ogni caso, (...) la missione di servizio pubblico deve essere chiaramente definita e essere affidata esplicitamente con atto pubblico (...).  
Tale obbligo è necessario per garantire la certezza giuridica e la trasparenza nei confronti dei cittadini ed è indispensabile perché la Commissione possa verificare il rispetto del criterio di proporzionalità.
  - La proporzionalità (...) implica che i mezzi utilizzati per la missione d’interesse generale non devono dare origine a distorsioni non indispensabili degli scambi.  
In particolare, occorre garantire che qualsiasi restrizione alle norme del Trattato CE, e in particolare le restrizioni alla concorrenza e alle libertà del mercato interno, non eccedano quanto strettamente necessario per garantire il buon adempimento della missione.  
La prestazione del servizio d’interesse economico generale deve essere garantita e le imprese alle quali tale compito è affidato devono essere in grado di sostenere gli oneri specifici e i costi netti supplementari che ne derivano (...).

influenzata in maniera rilevante dalle innovazioni introdotte dalla normativa europea<sup>194</sup>, come già evidenziato nel corso del presente lavoro.

In tale contesto, la creazione ed il buon funzionamento del mercato interno, assieme al rispetto delle regole del gioco da parte di tutti hanno accelerato questo processo.

Nello specifico, il Trattato di Amsterdam ha inserito nel Trattato CE l'articolo 16, al fine di riconoscere l'importanza dei servizi di interesse economico generale nell'ambito dei valori comuni dell'Unione europea<sup>195</sup>.

Così anche l'articolo 36 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea ha inteso individuare e rispettare l'accesso ai servizi d'interesse economico generale, per promuovere la coesione sociale e territoriale dell'Unione stessa<sup>196</sup>.

In sostanza, l'erogazione di servizi pubblici di alta qualità ha influenza sull'economia e sulla produzione di altri beni e servizi, altresì sulle interconnessioni tra i diversi attori sociali ed economici della collettività, così come sul benessere dei consumatori.

Proprio nel merito va detto che il Diritto comunitario ha prescritto che i servizi pubblici debbano funzionare in base a principi e condizioni che consentano ai Paesi membri di assolvere i suddetti compiti.

---

<sup>194</sup> Altresì la Commissione europea nella comunicazione COM(2006) n. 177 ha così esplicitato: “la modernizzazione dei servizi rappresenta oggi una delle principali sfide europee. Da un lato questi servizi svolgono una missione fondamentale di coesione sociale, dall'altro la loro trasformazione e il relativo potenziale occupazionale li rendono parte integrante della strategia di Lisbona.

Le conclusioni del Consiglio europeo del marzo 2006 hanno ribadito questo aspetto, insistendo sulla necessità di rendere pienamente operativo il mercato interno dei servizi e mirando al tempo stesso alla salvaguardia del modello sociale europeo”.

<sup>195</sup> Trattato Comunità europea, articolo 16: “fatti salvi gli articoli 73, 86 e 87, in considerazione dell'importanza dei servizi di interesse economico generale nell'ambito dei valori comuni dell'Unione, nonché del loro ruolo nella promozione della coesione sociale e territoriale, la Comunità e gli Stati membri, secondo le rispettive competenze e nell'ambito del campo di applicazione del presente Trattato, provvedono affinché tali servizi funzionino in base a principi e condizioni che consentano loro di assolvere i loro compiti”.

Così rivisto nel Trattato di Lisbona, articolo III-6: “fatti salvi gli articoli I-5, III-55, III-56 e III-136, in considerazione dell'importanza dei servizi di interesse economico generale in quanto servizi ai quali tutti nell'Unione attribuiscono un valore e del loro ruolo nella promozione della coesione sociale e territoriale, l'Unione e gli Stati membri, secondo le rispettive competenze e nell'ambito del campo di applicazione della Costituzione, provvedono affinché tali servizi funzionino in base a principi e condizioni, segnatamente economiche e finanziarie, che consentano loro di assolvere i rispettivi compiti.

La legge europea definisce detti principi e condizioni, fatto salvo il potere degli Stati membri di fornire, fare eseguire e finanziare tali servizi a norma della Costituzione”.

<sup>196</sup> L'articolo 36 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea dispone: “al fine di promuovere la coesione sociale e territoriale dell'Unione, questa riconosce e rispetta l'accesso ai servizi d'interesse economico generale quale previsto dalle legislazioni e prassi nazionali, conformemente al Trattato che istituisce la Comunità europea”.

L'unica deroga ammessa al principio di competitività e di coesione è quella riconosciuta dall'articolo 86, paragrafo 2 del Trattato CE, che ha riconosciuto implicitamente agli Stati membri il diritto di imporre specifici obblighi di servizio pubblico agli operatori economici<sup>197</sup>.

L'ipotesi di restrizione del principio di concorrenza e di libertà di mercato è motivata esclusivamente dalla necessità comprovata di garantire il corretto svolgimento di un compito di interesse generale da parte dell'impresa titolare del monopolio o del diritto speciale o di esclusiva<sup>198</sup>.

La disposizione stabilisce un principio fondamentale secondo cui i servizi di interesse economico generale possono continuare ad essere prestati e sviluppati nel mercato comune, anche se questo sia da intendersi contrario al rispetto delle norme del Trattato stesso<sup>199</sup>.

---

<sup>197</sup> L'articolo 86 recita: "gli Stati membri non emanano né mantengono, nei confronti delle imprese pubbliche e delle imprese cui riconoscono diritti speciali o esclusivi, alcuna misura contraria alle norme del presente Trattato, specialmente a quelle contemplate dagli articoli 12 e da 81 a 89 inclusi.

Le imprese incaricate della gestione di servizi di interesse economico generale o aventi carattere di monopolio fiscale sono sottoposte alle norme del presente Trattato, e in particolare alle regole di concorrenza, nei limiti in cui l'applicazione di tali norme non osti all'adempimento, in linea di diritto e di fatto, della specifica missione loro affidata.

Lo sviluppo degli scambi non deve essere compromesso in misura contraria agli interessi della Comunità.

La Commissione vigila sull'applicazione delle disposizioni del presente articolo rivolgendo, ove occorra, agli Stati membri opportune direttive o decisioni."

Nella versione del Trattato di Lisbona, articolo III-55: "gli Stati membri non emanano né mantengono, nei confronti delle imprese pubbliche e delle imprese cui riconoscono diritti speciali o esclusivi, alcuna misura contraria alle disposizioni della Costituzione, (...). Le imprese incaricate della gestione di servizi di interesse economico generale o aventi carattere di monopolio fiscale sono sottoposte alle disposizioni della Costituzione, e in particolare alle regole di concorrenza, nei limiti in cui l'applicazione di tali norme non osti all'adempimento, in linea di diritto e di fatto, della specifica missione loro affidata.

Lo sviluppo degli scambi non deve essere compromesso in misura contraria agli interessi dell'Unione.

La Commissione vigila sull'applicazione del presente articolo adottando, ove occorra, opportuni regolamenti europei o opportune decisioni europee".

<sup>198</sup> In argomento S. Varone, *Servizi pubblici locali e concorrenza*, Torino, 2004; D. Caldirola, *La dimensione comunitaria del servizio pubblico ovvero il servizio di interesse economico generale e il servizio universale*, in *Servizi pubblici, concorrenza, diritti*, a cura di L. Ammannati, M. A. Cabiddu, P. De Carli, cit.; G. E. Berlingiero, *Studi sul pubblico servizio*, Milano, 2003.

<sup>199</sup> In merito la Corte di giustizia ha stabilito con sentenza del 19 maggio 1993 nella causa C-320/91 che l'articolo 86, paragrafo 2 del Trattato "consente quindi agli Stati membri di conferire ad imprese, cui attribuiscono la gestione di servizi di interesse economico generale, diritti esclusivi che possono impedire l'applicazione delle norme del Trattato in materia di concorrenza, nella misura in cui restrizioni della concorrenza, o persino l'esclusione di qualsiasi concorrenza da parte di altri operatori economici, sono necessarie per garantire l'adempimento della specifica funzione attribuita alle imprese titolari dei diritti esclusivi".

In alcuni casi, però, l'applicazione del principio di sussidiarietà, ossia la distribuzione dei compiti e dei poteri tra la Comunità europea e gli Stati membri appare complessa e fonte di cattive interpretazioni per gli operatori di settore ed i consumatori<sup>200</sup>.

L'affidamento in house è certamente uno degli esempi più evidenti di confusione espressa in questo senso.

La procedura prevede che il committente pubblico, piuttosto che attribuire l'appalto dei servizi ad un'altra entità giuridica, provveda in proprio all'esecuzione di determinate prestazioni, tramite il sistema dell'affidamento diretto o senza gara, in deroga al principio di carattere generale dell'evidenza pubblica<sup>201</sup>.

Premesso che, nel complesso, le condizioni secondo le quali le imprese possono

---

<sup>200</sup> Libro Verde, punto 2.1: "quale modello di sussidiarietà? Nel settore dei servizi di interesse generale, la ripartizione dei compiti e dei poteri fra la Comunità e gli Stati membri è complessa e talvolta è fonte di cattive interpretazioni e di frustrazione per i consumatori, gli utenti e gli operatori.

Spetta primariamente alle autorità competenti a livello nazionale, regionale e locale definire, organizzare, finanziare e monitorare i servizi di interesse generale.

Da parte sua, la Comunità mantiene la competenza in settori importanti anche per i servizi di interesse generale: il mercato interno, la concorrenza e gli aiuti di stato, la libera circolazione, la politica sociale, i trasporti, l'ambiente, la sanità, la politica dei consumatori, le reti transeuropee, l'industria, la coesione economica e sociale, la ricerca, gli scambi e la cooperazione allo sviluppo, la fiscalità.

Le competenze e le responsabilità conferite dal Trattato offrono alla Comunità un ampio ventaglio di mezzi atti a garantire che ogni cittadino nell'Unione europea possa avere accesso a servizi di interesse generale di elevata qualità.

I servizi di interesse generale collegati alla funzione di protezione del Welfare e alla tutela sociale rientrano chiaramente fra le responsabilità nazionali, regionali e locali.

(...) la Commissione è particolarmente attenta a promuovere la cooperazione fra gli Stati membri su temi collegati alla modernizzazione dei sistemi di tutela sociale.

La Comunità ha pertanto elaborato una politica sui servizi di interesse generale basata su livelli diversi di intervento e sull'uso di strumenti diversi.

In ogni caso, da un lato la creazione di un quadro specifico per settore a livello comunitario non garantisce di per sé l'accesso di ogni cittadino a servizi efficienti e di alta qualità in tutta l'Unione europea: spetta alle autorità competenti degli Stati membri specificare e integrare le norme comunitarie relative agli obblighi di servizio pubblico e monitorarne l'attuazione (...) ciò potrebbe dare l'impressione di uno squilibrio nell'azione comunitaria che potrebbe da ultimo comprometterne la credibilità.

<sup>201</sup> L'affidamento in house è stato codificato nella disciplina legislativa europea dei servizi pubblici come alternativa alla procedura a evidenza pubblica e alla società a capitale misto nella quale il socio privato viene scelto con gara.

La pronuncia capostipite è la sentenza Teckal del 1999, che ha fissato il principio in base al quale l'affidamento diretto senza gara può avvenire solo quando la stazione appaltante esercita sul soggetto affidatario un controllo analogo a quello esercitato sui propri uffici e l'affidatario realizza la parte più importante della propria attività con l'ente pubblico che lo controlla.

In generale, quindi, secondo la giurisprudenza comunitaria si parla di affidamento in house quando vengono a crearsi le seguenti situazioni: una totale partecipazione pubblica; un'attività di controllo analogo a quello esercitato su un proprio servizio; una prevalenza di attività con l'ente o con gli enti pubblici che controllano l'impresa.

erogare direttamente i servizi pubblici, sottraendosi al ricorso del mercato, devono essere interpretate ed applicate in senso restrittivo, come ribadito dalla Corte di Giustizia<sup>202</sup>, così anche dal Consiglio di Stato<sup>203</sup>, nel nostro Paese l'opportunità per gli enti locali e le imprese pubbliche di evitare la procedura di affidamento tramite gara è stata proprio recentemente riconfermata e rafforzata dall'articolo 23 bis del Decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito in Legge 6 agosto 2008, n. 133<sup>204</sup>.

---

<sup>202</sup> La Corte di giustizia ha delineato i limiti del ricorso all'affidamento in questione, specificando che venga riconosciuto legittimo solo se a favore di un'entità giuridica legata all'ente aggiudicatore da particolari vincoli di carattere funzionale, organizzativi ed economici, in particolare, "l'amministrazione controllante deve esercitare un assoluto potere di direzione, di coordinamento e di supervisione dell'attività della persona giuridica controllata, che non possiede alcuna autonomia decisionale in relazione ai più importanti atti di gestione e che si configura come un'ipotesi di terzietà formale, ma non sostanziale. Questa, infatti, è terza perché dotata di personalità giuridica, ma lo è solo formalmente perché nella sostanza dipende integralmente dall'amministrazione in una forma di "subordinazione gerarchica".

A seguito di tale pronuncia, la nuova formulazione dell'articolo 113 del Decreto legislativo n. 267/2000, così come modificato dalla Legge 326/2003, in materia di affidamento del servizio pubblico locale prevede, al comma 5, che la titolarità del servizio sia attribuita, tra le altre, anche a "società a capitale interamente pubblico a condizione che l'ente o gli enti pubblici titolari del capitale sociale esercitino sulla società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi e che la società realizzi la parte più importante della propria attività con l'ente o gli enti pubblici che la controllano".

<sup>203</sup> Il carattere eccezionale dell'istituto è ribadito dal Consiglio di Stato nella decisione della VI Sezione n. 1514/2007, secondo cui: "l'in house non costituisce un principio generale, prevalente sulla normativa interna, ma è un principio derogatorio di carattere eccezionale che consente, e non obbliga, i legislatori nazionali a prevedere tale forma di affidamento".

<sup>204</sup> L'articolo 23 bis così recita: "le disposizioni del presente articolo disciplinano l'affidamento e la gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, in applicazione della disciplina comunitaria e al fine di favorire la più ampia diffusione dei principi di concorrenza, di libertà di stabilimento e di libera prestazione dei servizi di tutti gli operatori economici interessati alla gestione di servizi di interesse generale in ambito locale, nonché di garantire il diritto di tutti gli utenti alla universalità ed accessibilità dei servizi pubblici locali ed al livello essenziale delle prestazioni, (...).

Le disposizioni contenute nel presente articolo si applicano a tutti i servizi pubblici locali e prevalgono sulle relative discipline di settore con esse incompatibili.

Il conferimento della gestione dei servizi pubblici locali avviene, in via ordinaria, a favore di imprenditori o di società in qualunque forma costituite individuati mediante procedure competitive ad evidenza pubblica, nel rispetto dei principi del Trattato che istituisce la Comunità europea e dei principi generali relativi ai contratti pubblici e, in particolare, dei principi di economicità, efficacia, imparzialità, trasparenza, adeguata pubblicità, non discriminazione, parità di trattamento, mutuo riconoscimento, proporzionalità.

In deroga alle modalità di affidamento ordinario di cui al comma 2, per situazioni che, a causa di peculiari caratteristiche economiche, sociali, ambientali e geomorfologiche del contesto territoriale di riferimento, non permettono un utile ed efficace ricorso al mercato, l'affidamento può avvenire nel rispetto dei principi della disciplina comunitaria.

Nei casi di cui al comma 3, l'ente affidante deve dare adeguata pubblicità alla scelta, motivandola in base ad un'analisi del mercato e contestualmente trasmettere una relazione contenente gli esiti della predetta verifica all'Autorità garante della concorrenza e del mercato e alle Autorità di regolazione del settore, ove costituite, per l'espressione di un parere sui profili di competenza da rendere entro sessanta giorni dalla ricezione della predetta relazione (...).

La presenza di diritti speciali o di esclusiva costituisce uno svantaggio sia per la protezione del pubblico interesse al mantenimento di un mercato concorrenziale, che per la tutela delle posizioni individuali dei consumatori dei servizi di pubblica utilità.

I problemi di efficienza ed efficacia e l'aumento delle tariffe sono solo alcuni esempi che dimostrano quanto tale procedura determini conseguenze su tutti gli attori del settore.

Dall'esame emerge, dunque, uno scenario di generale variabilità ed incertezza, determinato dalla disciplina adottata dall'Unione europea nell'ambito dei servizi pubblici.

Le criticità scaturiscono, infatti, dalla mancanza di una formulazione normativa comunitaria che stabilisca una visione comune delle politiche dei servizi e del ruolo dei cittadini.

La situazione del settore pubblico non appare certo migliore se oggetto di riflessione diviene la riforma dei rapporti tra amministrazioni e cittadini o piuttosto il processo di definizione ed attuazione della carta dei servizi.

Le indicazioni raccolte in proposito dall'analisi della citizen's charter (Regno Unito) e della carta della qualità dei servizi italiana manifestano elementi d'ineguaglianza tali da garantire al consumatore una tutela significativamente differente.

Confrontando i due strumenti appare evidente che nell'esperienza anglosassone l'interesse politico messo a disposizione del programma è stato rilevante sia verso i cittadini che le imprese.

Da un lato, infatti, il Governo ha promosso consultazioni nazionali per accertare la corrispondenza della citizen's charter con le aspettative dei consumatori, dall'altro, ha incentivato le aziende ad elaborare carte della qualità dei servizi anche attraverso premi come il Charter Mark<sup>205</sup>.

---

<sup>205</sup> Il Charter Mark è un premio che il Governo centrale riconosce all'impresa che nell'erogazione di un servizio dimostra eccellenza ed alta qualità orientata al consumatore nella fornitura del servizio. Le informazioni per accedervi sono disponibili sul sito governativo [www.cabinetoffice.gov.uk/chartermark/](http://www.cabinetoffice.gov.uk/chartermark/).

*In particolare*, il servizio è valutato rispetto a sei criteri predefiniti (set standards and perform well; actively engage with your customers, partners and staff; be fair and accessible to everyone and promote choice; continuously develop and improve; use your resources effectively and imaginatively; continue to improving opportunities and quality of life in the communities you serve) che sono ulteriormente suddivisi in 63 sotto elementi.

Il regime prevede la presentazione di una candidatura on-line in cui l'azienda richiedente dettagli gli standard di eccellenza nell'erogazione della prestazione: un massimo di tre elementi di prova devono essere forniti a livello aziendale, altri tre rispetto ai singoli servizi.

Nel corso della procedura di assegnazione i valutatori incontrano gli utenti dei servizi, il personale ed i partner dell'impresa per testare la validità della domanda.



Tale contesto ha consentito al programma di svilupparsi ed evolversi nel corso del tempo, quindi, migliorare la qualità e gli standard del servizio pubblico.

In particolare, la citizen's charter adotta standard di prestazione minimi nazionali, a cui tutte le imprese devono adattarsi<sup>206</sup>. Ciò assicura incisività allo strumento, ossia una tutela puntuale al cittadino, sebbene i valori di qualità non rappresentino diritti riconosciuti sotto il profilo giuridico.

Nel sistema di common law, infatti, il contratto non è oggetto di una specifica ed univoca definizione, a differenza dell'apparato di civil law<sup>207</sup>.

Si parla di "agreement enforceable at law" proprio per evidenziare il fatto che non ogni accordo è contratto, quindi vincolo idoneo a produrre effetti giuridici<sup>208</sup>.

E' proprio la "consideration", ossia lo scambio di prestazioni tra i contraenti, il requisito fondamentale perché sia ipotizzabile il contract<sup>209</sup>.

Inoltre, nel caso di contratti unilaterali, con obbligazioni a carico di una sola delle parti, dunque, privi del momento della consideration, il diritto inglese riconosce profili di giuridicità solo se assunti attraverso la forma scritta e solenne dei contracts under seal<sup>210</sup>.

Alla luce di tali precisazioni si deduce il perché la carta della qualità dei servizi non possa essere intesa come un patto-contratto nell'esperienza anglosassone.

Tale orientamento non ha però costituito un limite all'applicazione della carta, intesa piuttosto come politica pubblica, secondo quanto evidenziato nella prima parte del presente lavoro, in cui sono state investite risorse da parte del Governo, al fine di tenere alto l'impegno di tutti gli attori coinvolti a diverso titolo nel processo di erogazione del servizio pubblico<sup>211</sup>.

---

Oltre al Charter Mark, a livello internazionale, tra i principali riconoscimenti conferiti per la qualità nel settore pubblico, si distinguono i seguenti: per la Danimarca, il Danish Quality Award; per la Germania, il Premio Speyer per la Qualità; per gli Stati Uniti, l'Innovations in American Government Awards; per il Canada, l'Awards for Excellence; per il Portogallo, il Suggestions Award Programme.

<sup>206</sup> In argomento N. Pasini (a cura di), *Le carte dei servizi. Per migliorare la qualità dei servizi pubblici*, cit..

<sup>207</sup> Ad esempio, il legislatore italiano all'articolo 1321 del Codice Civile ne dà una specifica caratterizzazione, come "l'accordo di due o più parti per costituire, regolare o estinguere tra loro un rapporto giuridico patrimoniale".

<sup>208</sup> G. Alpa e R. Delfino (a cura di), *Il contratto nel common law inglese*, Padova, 1997, p. 9.

<sup>209</sup> Per approfondimenti G. Gorla, *Il contratto*, Milano, 1955.

<sup>210</sup> Letteralmente "contratti con sigillo" necessitano di una forma scritta e solenne ad substantiam e le parti devono rispettare particolari procedure, quali la presenza di testimoni e la consegna alla controparte.

<sup>211</sup> T. Blair, quoted in *The Guardian*, 24 June 2004, p. 1: "in reality, choice puts the levers in the hands of parents and patients so that they as citizens and consumers can be a driving force for

Nell'esperienza la citizen's charter è riuscita a garantire che le imprese del settore di pubblica utilità sappiano rispondere al desiderio dei consumatori di avere maggior voce in capitolo nella progettazione ed erogazione dei servizi locali, di conseguenza venga riconosciuto loro l'importanza della delega di potere<sup>212</sup>.

Su tutt'altra interpretazione si centra, invece, l'esperienza del nostro Paese.

Sebbene la possibilità di riconoscere la carta della qualità dei servizi come contratto, data la maggiore estensione del concetto negli ordinamenti di civil law (che permette di definire in tal senso anche quegli accordi caratterizzati dal sorgere di obblighi in capo solo ad una delle parti, oltre che agli accordi che riconoscono obblighi in capo a tutte le parti), il progetto ha subito una battuta d'arresto per lo scarso coinvolgimento del mondo istituzionale.

A distanza di quattordici anni dalla Direttiva Ciampi-Cassese non risultano ancora emanati tutti gli schemi generali di settore.

Inoltre, sebbene nel corso del tempo siano stati formulati più di un intervento normativo in merito, il legislatore non ha ancora disciplinato la definizione degli standard, rimettendo la questione alla discrezionalità delle imprese.

La carta non è riuscita, dunque, fattivamente a diventare uno strumento privilegiato di protezione del consumatore, che, anzi, nella maggior parte degli ambiti non è neanche informato della sua esistenza.

Difatti, il documento, più che essere direttamente rivolto ai cittadini come nell'esperienza del Regno Unito, è stato orientato alle amministrazioni, al fine di favorire il processo di riforma interno dei servizi pubblici.

Anche nel resto d'Europa il programma della carta della qualità ha seguito un percorso di attuazione dai tratti critici, se non addirittura fallimentari.

Con riferimento alle nazioni in cui l'organizzazione dello strumento è più vicina all'esperienza italiana, poiché sviluppa diritti secondo i lineamenti del sistema di civil law, ossia Francia e Belgio, va evidenziato che la charte des services publics (Francia), così come la charte de l'utilisateur des services publics (Belgio) hanno avuto un impatto limitato alle sole aziende che autonomamente hanno inteso aderire al progetto<sup>213</sup>.

---

improvement in their public services. We are proposing to put an entirely different dynamic in place to drive our public services; one where the service will be driven not by the government or by the manager but by the user – the patient, the parent, the pupil and the law-abiding citizen”.

<sup>212</sup> G. Drewry, *Whatever happened to the citizen's charter?*, in *Public law*, 2002, vol. IX.

<sup>213</sup> Per tutti si veda per approfondimenti R. Ruffini, *La carta dei servizi. Valutazione e miglioramento della qualità nell'amministrazione pubblica*, cit..

Per meglio comprendere, va detto, infatti, che in entrambi i Paesi le azioni di governo, nonché gli interventi del legislatore hanno risentito della cultura amministrativa esistente, che continua a proporre un modello di gestione della cosa pubblica basata sul ruolo primario dello Stato.

Il rilancio dei processi di modernizzazione delle pubbliche amministrazioni ha trovato il fondamento giuridico nelle misure normative volte ad accrescere l'efficienza, così anche semplificare le procedure.

Di fatto, Francia e Belgio hanno riformulato i propri comportamenti, ma si sono orientati prevalentemente verso i temi dell'accesso, della trasparenza e del disagio.

In altri termini, i programmi della *charte des services publics* e della *charte de l'utilisateur des services publics* hanno concentrato le azioni verso gli operatori del settore piuttosto che i consumatori, ribadendo diritti già esistenti e lasciando privi di disciplina tutte le altre questioni connesse al momento di erogazione del servizio e della tutela del contraente debole.

In conclusione, per superare tale attuale situazione di carenza del programma della carta della qualità dei servizi, va condivisa l'idea più volte formulata dal Consiglio d'Europa circa la possibile adozione di una carta europea della qualità, affinché in tutto il territorio comunitario venga garantito un determinato livello qualitativo e quantitativo del servizio.

Il Progetto di Raccomandazioni sui servizi pubblici locali<sup>214</sup> racchiude alcuni principi di portata generale:

- i servizi pubblici locali contribuiscono all'esercizio delle competenze delle collettività locali che, nell'ambito della legislazione nazionale applicabile, ne assumono la responsabilità;
- i servizi pubblici locali garantiscono, nel modo più completo ed autentico, il principio d'uguaglianza degli utenti, rispettando i principi di non discriminazione e di neutralità nei loro confronti;
- i servizi pubblici locali garantiscono delle prestazioni continue essenziali per la popolazione nel limite dei loro vincoli economici e budgetari;
- i servizi pubblici locali contribuiscono allo sviluppo durevole e ad una ripartizione equa e razionale delle risorse disponibili sul territorio della collettività locale;

---

<sup>214</sup> 2 luglio 1996.

- le collettività locali adattano in maniera continua i loro servizi pubblici per seguire l'evoluzione delle richieste sociali, le esigenze di una buona gestione finanziaria e le evoluzioni tecnologiche;
- le comunità locali organizzano la loro comunicazione con gli utenti in modo da garantire a tutti gli interessati una conoscenza adeguata dei loro diritti e dei servizi che possono ottenere, come pure delle norme applicabili;
- le collettività locali organizzano i servizi pubblici in modo da garantire agli utenti, ogni qualvolta ciò sembrerà adeguato, la possibilità di optare tra più prestazioni o tra più fornitori;
- i servizi pubblici locali si sforzano di sviluppare i diritti e la protezione degli utenti nel quadro della legislazione applicabile;
- in genere, si deve incoraggiare la creazione di norme uniformi e chiare, valide per l'insieme dei servizi pubblici locali, nonché l'uso di un linguaggio amministrativo e giuridico comprensibile per gli utenti;
- le relazioni dei servizi pubblici locali con i loro utenti devono essere organizzate in modo da ridurre i disagi ed i costi che devono assumersi;
- il personale dei servizi pubblici locali deve essere formato specialmente per poter ben espletare le sue funzioni ed acquisire la consapevolezza dei diritti degli utenti;
- le procedure relative ai reclami devono essere semplici, facili da imparare ed usare da parte degli utenti ed organizzate in vista di permettere un trattamento rapido;
- gli utenti dei servizi pubblici locali devono essere riconosciuti e soddisfatti in quanto tali;
- nel quadro della legislazione applicabile, le collettività locali devono incoraggiare la partecipazione degli utenti o dei loro rappresentanti alla gestione dei servizi pubblici locali, mediante forme appropriate alla natura del servizio ed alle circostanze;
- le collettività locali devono incoraggiare il volontariato, il mecenatismo e le iniziative che possono contribuire, in correlazione o come completamento a dei servizi pubblici locali, a soddisfare i fabbisogni collettivi degli abitanti;

- ogni servizi pubblico locale deve far effettuare una valutazione periodica riguardante la sua efficacia e la sua qualità ed i risultati devono essere resi pubblici;
- i servizi pubblici locali devono essere dotati di un sistema contabile atto a favorire la valutazione dei costi, a garantire la trasparenza, un buon andamento dei finanziamenti ed a rafforzare la responsabilità degli amministratori.

Lo scopo principale di tali principi sembra essere quello di assicurare l'erogazione di una prestazione ad una data qualità, accessibile a tutti i consumatori indipendentemente dalla localizzazione geografica ed offerta in funzione delle specifiche condizioni nazionali ad un prezzo sostenibile.

Un siffatto orientamento dovrebbe interessare la gestione e l'offerta dei servizi ferroviari; la produzione, il trasporto e la distribuzione di energia e gas naturale; la gestione delle reti di telecomunicazioni; la raccolta, il trasporto ed il recapito della corrispondenza postale.

La carta europea della qualità dei servizi consentirebbe la determinazione di una più puntale politica dell'Unione europea del servizio pubblico, oltre che garantire i consumatori deboli nell'ambito dei servizi di pubblica utilità.

Difatti, se si vuole orientare il funzionamento dei servizi pubblici verso una maggiore tutela dei diritti del contraente è indispensabile che gli utenti sappiano rappresentare con efficacia il proprio punto di vista, quindi, appare auspicabili uno sviluppo delle carte della qualità dei servizi, che promuovano la partecipazione e la valutazione civica, aprendo nuovi spazi di intervento per i consumatori.

Solo attraverso un'adequata regolamentazione delle modalità di erogazione del servizio, sembra possibile evitare situazioni pregiudizievoli per i cittadini in quanto utenti.

L'idea alla base è, dunque, quella di elaborare un nuovo meccanismo di tutela in grado di rispondere alle esigenze di tutta la collettività della Comunità europea, assicurando un più elevato livello di qualità dei servizi nei Paesi membri.

In tal senso, va ridisegnato l'assetto normativo in materia di qualità dei servizi di pubblica utilità, stabilendo parametri certi, misurabili e verificabili che uniscano principi consolidati con i nuovi bisogni.

D'altra parte, le prestazioni non possono essere considerate indeterminate ed indefinite, ma devono essere valutabili oggettivamente.

In questa ottica, nel 2002 anche il *Communauté Européenne du Rail*, un'associazione composta da 35 imprese del settore e gestori d'infrastruttura degli Stati membri dell'Unione europea, di Norvegia e Svizzera, ha promosso l'elaborazione di una carta europea dei servizi del passeggero, allo scopo di elevare gli standard qualitativi dei servizi forniti ai consumatori.

Il documento rappresenta un impegno volontario da parte delle imprese ferroviarie europee a fornire informazioni presso tutti i canali informativi circa gli orari, le tariffe, i biglietti, i termini e le condizioni applicabili, le procedure di reclamo, i rimborsi, le azioni di verifica e monitoraggio:

1. Informazioni sui servizi passeggeri e sui titoli di viaggio - alla clientela verranno fornite adeguate informazioni presso tutti i punti vendita e attraverso i diversi canali informativi relativamente agli orari più convenienti, alla disponibilità di posti, alle tariffe più basse in relazione alle richieste della clientela, ai termini ed alle condizioni applicabili.

2. Lingue di comunicazione - le lingue utilizzate per la comunicazione con la clientela a bordo treno e in stazione dovranno essere le lingue in uso sull'itinerario percorso dal cliente. Per i servizi internazionali le imprese ferroviarie cercheranno di comunicare con la clientela in almeno un'altra lingua di uso comune.

3. Reclami e richieste - saranno trattati il più velocemente possibile e di norma entro quattro settimane. La risposta indicherà le ragioni dell'accettazione o del rifiuto del reclamo. Ogni impresa ferroviaria provvederà a creare ed a segnalare il punto di contatto cui poter indirizzare reclami e richieste, per iscritto o tramite altri canali.

Reclami e richieste possono essere inoltrati in una delle lingue usate dalle diverse imprese ferroviarie coinvolte nel viaggio del consumatore ed in almeno un'altra lingua di uso comune.

Nel caso in cui una richiesta venga respinta, il consumatore ha il diritto di appellarsi alle associazioni dei consumatori oppure ad un organo ufficiale di conciliazione oppure ad un mediatore.

4. Rimborsi - i biglietti rimborsabili saranno rimborsati in maniera semplice e veloce presso i punti vendita dell'impresa ferroviaria che ha emesso il biglietto e presso qualsiasi altro punto designato.

Le richieste per il rimborso di biglietti acquistati presso gli agenti di viaggio devono essere sottoposte all'agente di viaggio competente.

Ai consumatori verranno fornite informazioni chiare sulle condizioni e sulle procedure di rimborso, presso i punti vendita.

5. Puntualità - i consumatori saranno informati in stazione, tramite poster o altri mezzi, degli obiettivi e delle specifiche prestazioni che riguardano il livello di puntualità dei diversi servizi passeggeri.

In caso di ritardo, soppressione o deviazione, le imprese ferroviarie cercheranno di fornire ai passeggeri, a bordo treno e in stazione, informazioni riguardanti le cause del ritardo, la durata e le conseguenze sul viaggio.

6. Ritardi - in caso di ritardo, ai clienti coinvolti verranno forniti generi di ristoro, se possibile, laddove l'interruzione del servizio superi le tre ore; sistemazione notturna laddove non sia possibile continuare il viaggio lo stesso giorno e non sia possibile fornire mezzi di trasporto alternativi ad un costo ragionevole.

7. Indicazioni ai passeggeri nelle stazioni - le indicazioni per facilitare l'accesso dei passeggeri ai treni ed ai servizi della stazione si baseranno sulle migliori soluzioni presenti in Europa, così come previsto dagli standard comuni concordati dalle imprese ferroviarie europee.

8. Condizioni del contratto - i passeggeri possono richiedere tutte le condizioni contrattuali presso i punti vendita e attraverso gli appropriati canali informativi, quale ad esempio internet.

9. Sicurezza ferroviaria - le operazioni ferroviarie garantiranno i più alti standard di sicurezza, confermando il ruolo delle ferrovie quali il più sicuro dei modi di trasporto. Ciò comporta la costante attenzione alla sicurezza dell'infrastruttura, del materiale rotabile, delle procedure operative e alle abilitazioni sulla sicurezza del personale ferroviario. Gli obiettivi relativi alla sicurezza ferroviaria verranno comunicati almeno su base annuale.

10. Consultazione permanente della clientela - le imprese ferroviarie o i loro organi rappresentativi prenderanno parte a forum di consultazione, in particolare con le associazioni dei consumatori.

11. Monitoraggio - tutte le imprese ferroviarie monitoreranno con regolarità la customer satisfaction ed il livello di puntualità. Raccoglieranno, inoltre, i reclami della clientela sul trasporto ferroviario passeggeri nazionale ed internazionale, classificandoli in appropriate categorie e pubblicando un prospetto.

Le imprese ferroviarie si attiveranno costantemente per migliorare i propri servizi per rispondere alle esigenze dei consumatori.

Questa elencazione riconosce vere e proprie posizioni giuridiche soggettive in capo ai consumatori, che le imprese erogatrici assumono unilateralmente, al fine di garantire predeterminati e controllabili livelli di qualità delle prestazioni.

Pertanto, in questa esperienza la carta dei servizi pare assumere la consistenza di promessa unilaterale atipica, destinata a riflettere i suoi effetti sul rapporto contrattuale di utenza pubblica.

Difatti, l'esatta esecuzione di quanto in essa espresso può ben costituire oggetto di pretesa da parte dei consumatori, secondo un'ipotesi speciale di diritto che collega la produzione di effetti giuridici anche agli atti unilaterali, in virtù dell'estensione della disciplina dettata dall'articolo 1324 del Codice Civile, motivata dalla giustificazione di tutela verso l'utenza.

La carta si riflette, dunque, sull'organizzazione delle attività, decisioni e misure essenziali che un soggetto erogatore di un servizio di pubblica utilità è chiamato ad assicurare, costituendo il regolamento contrattuale che va ad integrare ogni singolo contratto di utenza.

In definitiva, dall'analisi generale della carta europea della qualità si evidenzia la caratteristica fondamentale di documento che intende porre le linee guida per una corretta relazione tra ente e contraente debole ed innescare un processo di miglioramento della qualità dei servizi.

Lo strumento, dunque, oltre a ricoprire una funzione amministrativa, ossia di raccordo delle decisioni e dei provvedimenti dei Paesi membri, promuove l'azione del Consiglio d'Europa, cui spetta il compito di stabilire le misure di tutela, in raccordo con le competenze attribuite agli Stati ed alle Autorità di regolazione di settore.



Con la carta europea dei diritti, incentrata su un'unica fonte di regolamentazione, viene superata la duplicazione dei parametri di riferimento e degli schemi settoriali, adottati dalle imprese erogatrici presenti in ambito comunitario<sup>215</sup>.

---

<sup>215</sup> Nell'attesa che il confronto dei Paesi membri dell'Unione europea sul tema della carta si sposti, dunque, su tutti i settori, vale la pena riportare di seguito l'esperienza di elaborazione della carta della qualità dei diritti del malato, portata avanti da Active Citizenship, una rete internazionale di associazioni, nata per incoraggiare la costruzione di una cittadinanza europea e la promozione di programmi ed attività che intendono rafforzare il ruolo dei cittadini consumatori nell'ambito delle politiche pubbliche.

Il documento costituisce uno strumento organizzativo pensato in funzione dell'armonizzazione dei sistemi sanitari degli Stati comunitari, quindi, dei diritti dei cittadini nei differenti ambiti nazionali.

Si tratta del primo esempio di specificazione dei livelli di prestazione che devono essere garantiti ai consumatori nel contesto della sanità europea.

Quanto al contenuto, nella carta della qualità dei diritti del malato sono individuati i principi e gli standard di erogazione del servizio nell'ottica di garantire imparzialità, trasparenza, efficacia ed efficienza, continuità<sup>215</sup>.

I punti fondamentali possono essere così sintetizzati:

- a) i servizi sanitari hanno il dovere di prevenire la malattia, aumentando la consapevolezza dei cittadini, attraverso procedure sanitarie realizzate ad intervalli regolari e libere da costi per i diversi gruppi di popolazione a rischio, oltre che rendere disponibili per tutti i risultati della ricerca scientifica e dell'innovazione tecnologica.
- b) I servizi sanitari hanno il dovere di rendere tutte le informazioni facilmente accessibili, rimuovendo gli ostacoli burocratici, educando e preparando i fornitori di assistenza sanitaria.  
Un paziente ha il diritto ad un'informazione che sia continua e accurata, così come ha il diritto di accedere direttamente alla sua cartella clinica ed alla sua documentazione sanitaria, di fotocopiarle, di fare domande circa il loro contenuto e di ottenere la correzione di ogni errore che esse potessero contenere.
- c) Ogni individuo ha il diritto ad accedere a tutte le informazioni che lo possono mettere in grado di partecipare attivamente alle decisioni che riguardano la sua salute. Queste informazioni sono un prerequisito per ogni procedura e trattamento, ivi compresa la partecipazione alla ricerca scientifica.
- d) Il paziente ha il diritto di decidere a quali esami diagnostici e terapie sottoporsi, nonché quali medici di famiglia, specialisti utilizzare. I servizi sanitari hanno il dovere di garantire questo diritto, fornendo ai pazienti informazioni sui diversi centri e professionisti in grado di garantire un certo trattamento e sui risultati della loro attività.
- e) Ogni individuo ha il diritto alla confidenzialità delle informazioni di carattere personale, incluse quelle che riguardano il suo stato di salute e le possibili procedure diagnostiche o terapeutiche, così come ha diritto alla protezione della sua privacy durante l'attuazione di esami diagnostici, visite specialistiche e trattamenti medico chirurgici in generale.
- f) Ogni individuo ha diritto a ricevere i necessari trattamenti sanitari in un periodo di tempo veloce e predeterminato. Questo diritto si applica a ogni fase del trattamento. Qualora i servizi sanitari non siano in grado di erogare un servizio nel tempo massimo prestabilito, deve essere garantita al paziente la possibilità di servirsi di servizi alternativi di qualità comparabile ed ogni costo deve essere rimborsato in un tempo ragionevole.
- g) Ogni individuo ha il diritto di accedere a servizi sanitari di alta qualità, sulla base della definizione e del rispetto di precisi standard.
- h) Ogni individuo ha il diritto di essere libero da danni derivanti dal cattivo funzionamento dei servizi sanitari, dalla malpractice e dagli errori medici e ha il diritto di accesso a servizi e trattamenti sanitari che garantiscano elevati standard di sicurezza.

Pertanto, sulla base di tale esperienza, risulta auspicabile un nuovo esame delle politiche da parte del Consiglio e degli Stati, allo scopo ultimo di imprimere una reale svolta ai rapporti tra imprese di servizi di pubblica utilità e consumatori, quindi, definire un percorso normativo dei servizi, che sappia integrare le discipline nazionali e delineare i contenuti delle diverse carte europee della qualità dei servizi di pubblica utilità.

Tuttavia, in conclusione, è opportuno evidenziare che sul tema rimangono tuttora non indifferenti elementi di criticità rispetto al sistema delineato dal legislatore europeo, dovuti ad una certa disomogeneità e duplicazione delle normative nazionali, così come dei livelli di controllo dei Paesi membri.

---

Al fine di garantire questo diritto, le strutture devono effettuare monitoraggi circa i fattori di rischio ed assicurare che i dispositivi sanitari siano mantenuti in buono stato.

i) Ogni individuo ha il diritto di evitare quanta più sofferenza possibile, in ogni fase della sua malattia. I servizi sanitari devono impegnarsi ad assumere tutte le misure utili a questo fine.

j) Ogni individuo ha il diritto di reclamare ogni qual volta abbia sofferto un danno e ha il diritto a ricevere una risposta o un altro tipo di reazione.

I servizi sanitari devono assicurare l'esercizio di questo diritto, mettendo i pazienti nelle condizioni di riconoscere le violazioni e formalizzare il loro reclamo.

I reclami non possono pregiudicare il diritto dei pazienti ad avviare un'azione legale o procedure di risoluzione alternativa delle controversie.

I reclami devono essere fatti tramite procedure standard e facilitate.

k) Ogni individuo ha il diritto di ricevere un sufficiente risarcimento in un tempo ragionevolmente breve ogni qual volta abbia sofferto un danno fisico ovvero morale e psicologico causato da un trattamento di un servizio sanitario.

I servizi sanitari, qualunque sia la causa e la gravità del danno devono garantire un risarcimento.

## BIBLIOGRAFIA

- AA. VV. (1997), *Il Diritto amministrativo*, Jovene.
- AA. VV. (2002), *Manuale di comunicazione pubblica. Strategie e strumenti operativi per comunicare la pubblica amministrazione*, Maggioli.
- AA. VV., *Carte dei servizi. Esperienze e strumenti per le qualità sociali*, in *Fuori orario*, vol. XXXII-2000.
- AA. VV., *Le carte dei servizi sanitari, sociali, educativi*, in *Servizi sociali*, vol. I-1997.
- AA. VV., *Le carte per la cittadinanza sociale*, in *Servizi sociali*, vol. I-2002.
- ACCORNERO A. e CARRIGRI M., *I comportamenti conflittuali nei servizi pubblici essenziali: 1990-1996*, in *Lavoro e Diritto*, 1997.
- ALES E., *Tutela dei diritti del cittadino e sciopero nei servizi pubblici*, in *Giornale di Diritto del lavoro*, 1997.
- ALPA G. (1986), *Diritto dei consumi*, Il Mulino.
- ALPA G. (1995), *Manuale di diritto dei consumatori*, Laterza.
- ALPA G. (1997), *I contratti dei consumatori. L'iter normativo degli articoli 1469 bis-sexies del Codice Civile*, Seam.
- ALPA G. (1997), *Il diritto dei consumatori*, Laterza.
- ALPA G. e DELFINO R. (a cura di) (1997), *Il contratto nel common law inglese*, Cedam.
- ALPA G. e LEVI V. (2001), *I diritti dei consumatori e degli utenti*, Giuffrè.
- ALPA G. e PATTI S., *Le clausole vessatorie nei contratti con i consumatori*, in *Commentario al Codice Civile* a cura di P. Schlesinger, 2003.
- ALPA G. e ROSSI CARLEO L. (a cura di) (2005), *Codice del consumo: commentario*, ESI.
- AMMANNATI L., CABIDDU M. A., DE CARLI P. (a cura di) (2001), *Servizi pubblici, concorrenza, diritti*, Giuffrè.
- ARCHIBUGI D., CICCARONE G., MARE' M., PIZZETTI B., VIOLATI F. (2000), *Il triangolo dei servizi pubblici*, Marsilio.
- ARENA G. (a cura di) (1995), *La comunicazione di interesse generale*, Il Mulino.
- ARENA G. (a cura di) (2001), *La funzione di comunicazione nella pubblica amministrazione*, Maggioli.
- ARENA G., *L'utente sovrano*, in *Studi in onore di Benvenuti* a cura di AA. VV., vol. I-1996.
- ARENA G., *Proposte per una riforma dell'amministrazione*, in *Politica del Diritto*, 1993.
- ARENA G., *Sussidiarietà orizzontale e comunicazione*, in *Rivista di comunicazione pubblica*, vol. LXXXI-2003.

- ASCARELLI T. (1960), *Teoria della concorrenza e dei beni immateriali*, Giuffrè.
- ATTOLINI L. S., COSTANTINI M. P., DI STEFANO A., GIORDANO F., NATALUCCI G., PACCHI C. (2003), *Customer care in organizzazioni di servizio e di cura. Un percorso di formazione alla comunicazione e alla tutela dei diritti*, Angeli.
- AZIENDA SANITARIA LOCALE N. 18 DI ALBA - BRA, *Una carta etica per migliorare la qualità dei servizi*, in *Il Sole 24 Ore Sanità*, vol. I-2000.
- AZZONE G. e DENTE B. (a cura di) (1999), *Valutare per governare il nuovo sistema dei controlli nelle pubbliche amministrazioni*, ETAS.
- BALBONI E., BARONI B., MATTIONI A., PASTORI G. (a cura di) (2002), *Il sistema integrato dei servizi sociali*, Giuffrè.
- BALLESTRERO M. V., *La Commissione di garanzia. Lo sciopero nei servizi pubblici essenziali*, in *Quaderni di Diritto del lavoro*, 1992.
- BARBERO D. (1962), *Sistema del Diritto privato italiano*, vol. I, UTET.
- BARBIERI G. e LO MORO V. (1996), *Utenti e pubblica amministrazione*, Il Mulino.
- BARONE A., *Diritto comunitario e tutela aquiliana degli interessi legittimi*, in *Saggi di Diritto privato europeo* a cura di R. Pardolesi, 1995.
- BATTINI S., *La carta dei servizi*, in *Giornale Diritto amministrativo*, vol. VII-1995.
- BATTINI S., *La tutela dell'utente e la carta dei servizi pubblici*, in *Rivista trimestrale Diritto pubblico*, 1996.
- BATTISTELLA A., *La carta dei servizi sociali: un'opportunità per realizzare politiche informative*, in *Prospettive sociali e sanitarie*, vol. XXI-1999.
- BAZAN G. (1997), *Pubblica amministrazione & cittadino-cliente. Dalla 241 alla riforma Bassanini*, Vannini.
- BELLESSIA M. (1997), *Il controllo interno di gestione: un manuale per gli enti locali*, C.E.L..
- BELLINI E., *Class actions e mercato finanziario: l'esperienza nordamericana*, in *Danno e responsabilità*, 2005.
- BENEDETTI A. M., *Utenti e servizi pubblici locali nel Codice di consumo: belle proclamazioni e poca effettività?*, in *Politica del Diritto*, vol. XXXVIII-2007.
- BERLINGERIO G. E. (2003), *Studi sul pubblico servizio*, Giuffrè.
- BERTOLO C. (2005), *L'interfaccia e il cittadino. Comunicazione pubblica tra tecniche e riflessività*, Guerini e Associati.
- BETTI E. (1955), *Teoria generale del negozio giuridico*, UTET.
- BETTI E., *Negozio giuridico*, voce in *Noviss Digesto Italiano*, vol. XI-1968.
- BEVIR M. e TRENTMANN F. (2007), *Governance, citizens and consumers*, Basingstoke.
- BEZZI C. (2007), *Cos'è la valutazione. Un'introduzione ai concetti, le parole chiave e i problemi metodologici*, Angeli.

- BEZZI C. (a cura di) (1998), *Valutazione*, Giada.
- BEZZI C. e PALUMBO M. (a cura di) (1998), *Strategie di valutazione. Materiali di lavoro*, Gramma.
- BIANCA M. C. (2000), *Il contratto*, Giuffrè.
- BIFULCO L. e DE LEONARDIS O. (1998), *L'innovazione difficile. Studi sul cambiamento organizzativo nella pubblica amministrazione*, Angeli.
- BILANCIA P. e DE MARCO E. (a cura di) (2004), *La tutela multilivello dei diritti, punti di crisi, problemi aperti, momenti di stabilizzazione*, Giuffrè.
- BILANCIA P. e PIZZETTI F. G. (2004), *Aspetti e problemi del costituzionalismo multilivello*, Giuffrè.
- BIN M., *Clausole vessatorie: una svolta storica*, in *Contratti e impresa/Europa*, 1996.
- BOBBIO L. (a cura di) (2004), *A più voci. Amministrazioni pubbliche, imprese, associazioni e cittadini nei processi decisionali inclusivi*, Edizioni Scientifiche Italiane.
- BOBBIO N., *L'itinerario di Tullio Ascarelli*, in *Scritti in memoria di Tullio Ascarelli*, vol. I-1969.
- BONANI G. (2002), *L'organizzazione aperta. Abilità e strumenti del comunicatore pubblico*, SSPAL.
- BONTI M. (2000), *Dal sistema burocratico alla cultura della qualità nelle amministrazioni pubbliche. Modelli di analisi e strumenti operativi*, Giuffrè.
- BORTOLOTTI A. e MAINO G. (a cura di) (2003), *Carta dei servizi. Manuale pratico*, Carocci.
- BRONDONI S. M. (2003), *Comunicazione pubblica e soddisfazione dell'utente. I paradigmi relazionali di efficacia e di efficienza*, Giappichelli.
- BRONDONI S. M. (a cura di) (1999), *La comunicazione nell'azienda pubblica*, Giappichelli.
- BUSACCA B. (1994), *Le risorse di fiducia dell'impresa: soddisfazione del cliente, creazione del valore, strategie di accrescimento*, UTET.
- BUSI B., *La carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea: un commento*, in *Autonomie locali e servizi sociali*, vol. II-2002.
- CABINET OFFICE (1991), *The citizen's charter. Raising the standard*.
- CAFARO R. (2005), *Il Codice del consumo: la tutela del consumatore dopo il Decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206*, Giappichelli.
- CALIGIURI M. (1997), *Lineamenti di comunicazione pubblica*, Rubbettino.
- CAMERO R. e DELLA VALLE S. (1999), *La nuova disciplina dei diritti del consumatore*, Giuffrè.
- CAPANO G. e GIULIANO M. (1996), *Dizionario di politiche pubbliche*, NIS.

- CARERI M. e CATTANEO R. (a cura di) (2000), *Cambiare la pubblica amministrazione*, Laterza.
- CARNELUTTI F. (1951), *Teoria generale del Diritto*, Foro italiano.
- CARPITA M., D'AMBRA L., VICHI M., VITTADINI G. (a cura di) (2006), *Valutare la qualità. I servizi di pubblica utilità alla persona*, Guerini e Associati.
- CASSANO G. e GIURDANELLA C. (2007), *La responsabilità della pubblica amministrazione*, Cedam.
- CASSESE S. (1983), *Il sistema amministrativo italiano*, Il Mulino.
- CASSESE S. (2002), *La crisi dello Stato*, Laterza.
- CASSESE S. e FRANCHINI C. (a cura di) (1994), *L'amministrazione pubblica italiana*, Il Mulino.
- CASSESE S. e SAVINO M. (2004), *The global economy, accountable governance, and administrative reform*, UNPAN.
- CASSESE S., *Dalla vecchia alla nuova disciplina dei servizi pubblici*, in *Rassegna giuridica energia elettrica*, vol. II-1998.
- CASSESE S., *Le imprese pubbliche dopo le privatizzazioni*, in *Stato e mercato*, 1992.
- CATALOZZI P., *Obbligo di contrarre dell'E.N.E.L. e parità di trattamento degli utenti*, in *Giustizia civile*, vol. I-1991.
- CHITI V., *Cittadini sovrani della democrazia*, in *Rivista di comunicazione pubblica*, vol. LXV-2001.
- CIRCI M., *L'attuazione della carta della qualità dei servizi pubblici*, in *Giornale Diritto amministrativo*, vol. VIII-1998.
- CIRCI M., *La carta dei servizi pubblici: uno strumento abbandonato o in evoluzione?*, in *Giornale Diritto amministrativo*, vol. VI-2001.
- CIRIELLO P., *Servizi pubblici*, in *Enciclopedia giuridica*, vol. XXVIII-1992.
- CISPEL (1998), *I processi di qualità nelle imprese di servizio pubblico locale*.
- CITTADINANZATTIVA (2003), *Rapporto Audit Civico*.
- CITTADINANZATTIVA (2005), *Consumatori per la qualità dei servizi. La ricerca sulle carte della qualità dei servizi e presupposti di indirizzo*.
- CLARKE J., NEWMAN J., SMITH N., VIDLER E., WESTMARLAND L. (2007), *Creating citizen-consumers: changing publics and changing public services*, Sage Publications.
- COMBA M. E. e WEILER J. H. H. (2002), *Diritti e confini. Dalle costituzioni nazionali alla carta di Nizza*, Edizioni di comunità.
- COMUNE DI BELLUNO (2002), *Diritto di cittadinanza: verso la carta dei servizi sociali. Un patto tra comune e comunità per migliorare la qualità dell'intervento alla persona*.

- CONDORELLI R. (2005), *Il principio di sussidiarietà nella Costituzione europea*, Maimone.
- CORAPI D., *La tutela dei consumatori e degli investitori nel diritto statunitense: class actions e derivative suits*, in *Rassegna giuridica dell'energia elettrica*, vol. I-2003.
- CORPACI A. (a cura di) (2003), *La tutela degli utenti dei servizi pubblici*, Il Mulino.
- CORVI E. e FIOCCA R. (1996), *Comunicazione e valore nelle relazioni d'impresa*, Egea.
- COZZI G. e FERRERO G. (2000), *Marketing. Principi, metodi, tendenze evolutive*, Giappichelli.
- CRISCUOLI G. (1996), *Il contratto*, Cedam.
- D'ANNA S., *Sulle carte dei servizi*, in *Rassegna giuridica energia elettrica*, 1997.
- D'ORAZIO E., *Verso una teoria normativa degli stakeholder*, in *Politeia*, vol. XXII-2006.
- DE ABROGIO U. (a cura di) (2003), *Valutare gli interventi e le politiche sociali*, Carocci.
- DE AMBROGIO U., FOCARILE F., LO SCHIAVO L., *Partecipazione e tutela degli utenti. Dall'ufficio di pubblica tutela alla carta dei servizi*, in *Prospettive sociali e sanitarie*, vol. XXI-1996.
- DE BLASI A. (1996), *La disciplina sulla tutela del consumatore*, LUISS.
- DE LUCA TEMANO R. (1976), *La norma inderogabile nel Diritto del lavoro*, Jovene.
- DELLA CANANEA G., *La risoluzione delle controversie nel nuovo ordinamento dei servizi pubblici*, in *Rivista trimestrale Diritto pubblico*, 1998.
- DI GASPARE G. (1999), *Relazione "L'impresa pubblica locale nel Diritto comunitario e nazionale"*, Bruxelles.
- DI MAIO A. (1987), *La tutela civile dei diritti*, Giuffrè.
- DI MAIO A., voce "*Obbligo a contrarre*", in *Enciclopedia giuridica*, vol. XXI-1990.
- DI PIETRO P., *La carta delle meraviglie*, in *Conoscere e partecipare*, vol. LXX-1994.
- DI SABATO D. (1997), *Il documento contrattuale*, Giuffrè.
- DIPARTIMENTO FUNZIONE PUBBLICA (1997), *Atti sul convegno carta dei servizi: seminario internazionale sulle esperienze europee*.
- DIPARTIMENTO FUNZIONE PUBBLICA (2006), *Guida per l'utenza allo sciopero nei servizi*.
- DIPARTIMENTO FUNZIONE PUBBLICA (2006), *La customer satisfaction nelle amministrazioni pubbliche. Valutare la qualità percepita dai cittadini*.
- DOCUMENTI DIREZIONE DELLA PROGRAMMAZIONE SANITARIA, *Primo rapporto sullo stato di attuazione della carta dei servizi*, in *Prospettive sociali e sanitarie*, vol. XX-1995.
- DONA M. (2000), *Il Codice del consumo, regole e significati*, Giappichelli.
- DREWRY G., *Whatever happened to the citizen's charter?*, in *Public law*, vol. IX-2002.

- DUCCI G. (2006), *Pubblica amministrazione e cittadini: una relazionalità consapevole. Gli sviluppi di una comunicazione pubblica integrata*, Angeli.
- DUGONE S., *Il percorso legislativo delle carte dei servizi*, in *Servizi sociali*, vol. I-1997.
- ESPOSITO A., *La carta dei servizi pubblici: un'altra occasione perduta?*, in *Impresa sociale*, vol. XXIII-1995.
- FABRIS G. (1995), *Consumatore e mercato: le nuove regole*, Sperling & Kupfer.
- FABRIS G. (2004), *Impresa, comunicazione e mercato*, Angeli.
- FABRIS G. e ROLANDO S. (1999), *La customer satisfaction nel settore pubblico*, Angeli.
- FACCIOLI F. (2000), *Comunicazione pubblica e cultura del servizio. Modelli, attori, percorsi*, Carocci.
- FALCONER P. K. e ROSS K., *Citizen's charters and public service provision: lessons from the UK experience*, in *International review of administrative sciences*, vol. LXV-1999.
- FERRERA M. (1984), *Il Welfare State in Italia: sviluppo e crisi in prospettiva comparata*, Il Mulino.
- FERRERA M. (1993), *Modelli di solidarietà: politiche e riforme sociali nelle democrazie*, Il Mulino.
- FERRERA M. (1998), *Le trappole del Welfare*, Il Mulino.
- FERRI G. (1991), *Manuale di Diritto commerciale*, UTET.
- FICI L. (2006), *Governance interna, esterna e interistituzionale negli enti locali*, Angeli.
- FLORIO M., *Privatizzazione, regolamentazione, liberalizzazione: oltre il Washington Consensus*, in *La finanza pubblica italiana - Rapporto 1998* a cura di L. Bernardi, 1998.
- FONTANA F. e ROSSI M. (2005), *Il controllo interno: metodi e strumenti per il controllo-guida: indicatori di performance e modelli di referto – schemi e casi pratici*, Giuffrè.
- FORESTIERI M., *Carte, qualità, servizi. Un percorso in salita*, in *Rassegna di servizio sociale*, vol. III-2000.
- FRANCESCHELLI R., *Obbligo a contrarre e monopolio di fatto*, in *Rivista Diritto industriale*, vol. II-1984.
- FRANCI A. e CORSI M. (a cura di) (2002), *Qualità percepita nei servizi socio-sanitari*, Maggioli.
- FRANZESE L. (2001), *Il contratto oltre privato e pubblico. Contributi della teoria generale per il ritorno ad un diritto unitario*, Cedam.
- FRANZONI M. (1998), *Degli effetti del contratto. Efficacia del contratto e recesso unilaterale*, Giuffrè.
- FREDDI G. (1989), *Scienze dell'amministrazione e politiche pubbliche*, Nis.



- FREEMAN E. R. (1984), *Strategic management: a stakeholder approach*, Pittman Books Limited.
- FRIGERIO N. e BELLI A., *Un percorso di qualità. La carta dei servizi punto fondamentale del sistema di qualità*, in *Ipab oggi*, vol. VI-2002.
- GADOTTI G., *Gli interventi nel sociale*, in *La comunicazione d'impresa* a cura di G. Fabris 2003.
- GAGGERO P., *Le clausole abusive nei contratti di assicurazione*, in *Le clausole abusive nei contratti stipulati con i consumatori* a cura di C. M. Bianca e G. Alpa, 1996.
- GALGANO F., *Il Negozio giuridico*, in *Trattato di Diritto civile e commerciale*, vol. III-1988.
- GAMBARO M. (1995), *Consumo e difesa dei consumatori*, Laterza.
- GANDOLFI., *Il contratto a favore di terzi nel Codice europeo dei contratti*, in *Rivista trimestrale di Diritto e Procedura civile*, 2003.
- GATTAFONI F. e CALIFANO G., *La carta dei servizi pubblici*, in *Qualità*, vol. VIII-1997.
- GAVIN D., *Citizens as customers – Charters and the contractualisation of qualità in public services*, in *Public management review*, vol. VII-2005.
- GHENO S. (1992), *Comunicare il servizio*, Edilpol.
- GHIDINI G. (2001), *Profili evolutivi del Diritto industriale, proprietà intellettuale e concorrenza*, Giuffrè.
- GIANNELLI G. (2000), *Impresa pubblica e privata nella Legge antitrust*, Giuffrè.
- GIANNINI M. S. (1986), *Il pubblico potere. Stato e amministrazioni pubbliche*, Il Mulino.
- GORI E. e VITTADINI G (1999), *La valutazione dell'efficienza ed efficacia dei servizi alla persona. Impostazioni e metodi*, Etas.
- GORLA G. (1955), *Il contratto*, Giuffrè.
- GOVERNMENT OF IRELAND - DEPARTMENT OF THE TAOISEACH (1997), *Guidelines on planning for quality customer service*.
- GOVERNMENT OF IRELAND - DEPARTMENT OF THE TAOISEACH (2000), *Customer charters*.
- GOVERNMENT OF IRELAND - DEPARTMENT OF THE TAOISEACH (2007), *Evaluation of customer charters*.
- GRASSETTI C., *Patto di boicottaggio e concorrenza sleale*, in *Rivista Diritto industriale*, vol. I-1959.
- GROSSI G. e MUSSARI R. (2004), *I servizi pubblici locali nella prospettiva economica-aziendale*, Cedam.
- GUGLIELMETTI G. (1969), *I contratti normativi*, Cedam.
- HAYES BOB E. (2003), *Misurare la soddisfazione dei clienti. Sviluppo, controllo, utilizzazione dei questionari, tecniche per l'analisi dei risultati*, Angeli.

- HIRSCHMANN A. O. (1983), *Felicità privata e felicità pubblica*, Il Mulino.
- IEVA L. (2002), *Tutela dell'utente e qualità del servizio pubblico. Dall'organizzazione alla carta dei servizi*, Ipsoa.
- IRTI N. (1985), *Il contratto tra faciendum e factum*, Giuffrè.
- IRTI N., *Scambi senza accordo*, in *Rivista Trimestrale Diritto processuale civile*, 1998.
- IRTI N., *Sul concetto giuridico di documento*, in *Studi sul formalismo negoziale*, 1997.
- JACOBELLI J. (a cura di) (1991), *Verso il diritto all'informazione*, Laterza.
- JAEGER P. G., *I soggetti della concorrenza sleale*, in *Rivista Diritto industriale*, vol. I-1971.
- KOTLER P. (1995), *Marketing management. Analisi, pianificazione e controllo dell'azione sul mercato*, Isedi.
- LA ROCCA P., *Dal controllo di gestione alla misurazione dei risultati all'adozione della carta dei servizi pubblici*, in *Comuni d'Italia*, vol. VII-1996.
- LA SPINA A. e MAJONE G. (2000), *Lo stato regolatore*, Il Mulino.
- LABARILE G., *Carta dei servizi, passaporto di qualità*, in *Guida agli enti locali – Il Sole 24 Ore*, vol. LXIII-2000.
- LACAVA C., *L'attuazione della carta dei servizi pubblici*, in *Giornale Diritto amministrativo*, vol. IX-1996.
- LEONARDI E. (2007), *Capire la qualità*, Il Sole 24 Ore.
- LEWIS N., *The citizen's charter e next steps: a new way of governing in political*, in *Political Quarterly*, vol. LXIV-2003.
- LIBERTINI M., *Prime riflessioni sull'azione inibitoria dell'uso di clausole vessatorie (articolo 1469-sexies C.C.)*, in *Contratti e impresa/Europa*, 1996.
- LO SCHIAVO L., *La carta dei servizi ha funzionato in Italia?*, in *Consumatori, Diritti e Mercato*, vol. III-1998.
- LO SCHIAVO L., *La carta dei servizi*, in *Prospettive sociali e sanitarie*, vol. VI-1995.
- LO SCHIAVO L., *Standard di qualità e carta dei servizi*, in *Prospettive sociali e sanitarie*, vol. I-1997.
- LO SCHIAVO L., *Valutazione e qualità. Una nuova stagione della carta dei servizi*, in *Prospettive sociali e sanitarie*, vol. XXI21-1999.
- MAGALE L. (2004), *I servizi pubblici locali: esternalizzazione, contratti e controllo*, Giappichelli.
- MAIORCA S. (1998), *Tutela dell'aderente e regole di mercato nella disciplina generale dei contratti del consumatore*, Giappichelli.
- MALTONI A. (1999), *Tutela dei consumatori e libera circolazione delle merci nella giurisprudenza della Corte di giustizia. Profili costituzionali*, Giuffrè.
- MANCINI P. (2002), *Manuale di comunicazione pubblica*, Laterza.

- MANFREDI F. e MAINO G. (2000), *Il governo e la comunicazione della qualità*, Egea.
- MANZELLA A., MELOGRANI P., PACIOTTI E., RODOTA' S. (2001), *Riscrivere i diritti in Europa*, Il Mulino.
- MARCHIO M., *Regolamento sulla cooperazione per la tutela dei consumatori: Regolamento CE n. 2006/04*, in *Le nuove leggi civili commentate*, vol. III-2006.
- MARCHITTO F. (2001), *Benchmarking nella pubblica amministrazione. Metodologia per il miglioramento continuo*, Angeli.
- MARCONI P., *La carta dei servizi pubblici e la citizen's charter. La normativa sulla carta dei servizi*, in *Rivista trimestrale Diritto pubblico*, vol. I-1998.
- MARGHERI A. (2002), *Qualità e customer satisfaction negli enti locali*, Cedam.
- MARINO A., *Servizi pubblici e carte dei servizi: un quadro metodologico e organizzativo*, in *Il nuovo governo locale*, vol. III-1997.
- MARINO' L. (2005), *Strategie di riforma del settore pubblico in una prospettiva economica-aziendale*, Giappichelli.
- MARTINELLI A., *Soddisfazione degli utenti, fiducia e partecipazione: il ruolo delle carte dei servizi pubblici*, in *Il nuovo governo locale*, vol. II-1996.
- MELE E. (2002), *I contratti delle pubbliche amministrazioni*, Giuffrè.
- MERUSI F. (1990), *Servizi pubblici instabili*, Il Mulino.
- MESSINEO F. (1947), *Dottrina generale del contratto*, Giuffrè.
- MESSINEO F. (1959), *Manuale di Diritto civile e commerciale*, vol. III, Giuffrè.
- MESSINEO F., *Contratto*, in *Enciclopedia Diritto*, vol. IX-1961.
- MINERVINI E. (1999), *Tutela del consumatore e clausole vessatorie*, Edizioni Scientifiche Italiane.
- MINERVINI E. (2006), *Dei contratti del consumatore in generale*, Giappichelli.
- MINISTERO DEL TESORO, DEL BILANCIO, DELLA PROGRAMMAZIONE ECONOMICA (2001), *Libro Bianco delle privatizzazioni*.
- MINISTERO DELLA SALUTE - DIPARTIMENTO DELLA QUALITA' (2004), *Rapporto sulla rilevazione nazionale della carta della qualità dei servizi sanitari 2003-2004*.
- MINISTERO DELLA SANITA' - DIPARTIMENTO DELLA PROGRAMMAZIONE (1996), *Come definire e utilizzare gli standard di qualità*.
- MINISTERO DELLA SANITA' - DIPARTIMENTO DELLA PROGRAMMAZIONE (1996), *Secondo rapporto sul processo di attuazione della carta dei servizi nel servizio sanitario nazionale. Lettura ragionata delle carte delle aziende sanitarie*.
- MINISTERO DELLA SANITA' - DIPARTIMENTO DELLA PROGRAMMAZIONE (1996), *Carta dei servizi: implicazioni strategiche e operative*.

- MINISTERO DELLA SANITA' - DIPARTIMENTO DELLA PROGRAMMAZIONE (1997),  
*Come coinvolgere il personale sulla carta dei servizi.*
- MINISTERO DELLA SANITA' - DIPARTIMENTO DELLA PROGRAMMAZIONE (1997),  
*Come comunicare la carta dei servizi e i suoi contenuti.*
- MINISTERO DELLE ATTIVITA' PRODUTTIVE - DIREZIONE GENERALE PER  
L'ARMONIZZAZIONE DEL MERCATO E TUTELA DEI CONSUMATORI  
(2003), *Dalla carta dei servizi alla carta della qualità. Proposte per migliorare la  
tutela del consumatore-utente attraverso le carte dei servizi.*
- MINISTERO DELLE ATTIVITA' PRODUTTIVE - DIREZIONE GENERALE PER  
L'ARMONIZZAZIONE DEL MERCATO E TUTELA DEI CONSUMATORI  
(2003), *La carta della qualità dei servizi pubblici.*
- MINISTERO DELLE ATTIVITA' PRODUTTIVE - DIREZIONE GENERALE PER  
L'ARMONIZZAZIONE DEL MERCATO E TUTELA DEI CONSUMATORI  
(2005), *La carta della qualità dei servizi.*
- MINISTERO PUBBLICA ISTRUZIONE (1997), *La carta della qualità dei servizi scolastici.*  
*Studi e documentazioni del Ministero della Pubblica Istruzione.*
- MOORE M. H. (2007), *La creazione di valore pubblico*, Guerini e Associati.
- MOSCARINI L. V. (1988), *Profili civilistici del contratto di Diritto pubblico*, Giappichelli.
- MOSCATI E., *I rimedi contrattuali a favore dei terzi*, in *Rivista di Diritto civile*, 2003.
- MULAZZANI M. e POZZOLI S. (2005), *Le aziende dei servizi pubblici locali*, Maggioli.
- MUSSARI R. (1998), *Carta dei servizi pubblici e formazione dirigenziale*, Università degli  
Studi di Siena.
- MUSSARI R., *L'attuazione della carta dei servizi pubblici in Italia: considerazioni sullo stato  
dell'arte*, in *Azienda pubblica*, vol. III-1997.
- MUSUMECI P. (a cura di) (2003), *La comunicazione pubblica efficace. Metodi e strategie*,  
Guerini e Associati.
- NAPOLITANO G. (2001), *Servizi pubblici e rapporti di utenza*, Cedam.
- NAPOLITANO G. (2005), *Regole e mercato nei servizi pubblici*, Il Mulino.
- NAPOLITANO G., *Dai rapporti di cittadinanza ai rapporti di utenza: tendenze e prospettive*,  
in *Associazione italiana dei professori di Diritto amministrativo*, Annuario 2001.
- NAPOLITANO G., *I servizi pubblici in dieci anni di riforme amministrative*, in *Giornale  
Diritto amministrativo*, vol. VII-2004.
- NATIONAL AUDIT OFFICE (2001), *Measuring the performance of Government  
Departments.*
- NIGRO M., *Amministrazione pubblica*, in *Enciclopedia giuridica*, 1988.
- NIVARRA L. (1989), *L'obbligo a contrarre e il mercato*, Cedam.

- NORMANN R. (1985), *La gestione strategica dei servizi*, Etas.
- OLIVETTI MANOUKIAN F. (1998), *Produrre servizi*, Il Mulino.
- OLSON M. (1983), *La logica dell'azione collettiva*, Feltrinelli.
- ORESTANO A., *I contratti con i consumatori e le clausole abusive nella Direttiva comunitaria: prime note*, in *Rivista critica Diritto privato*, 1992.
- ORGANIZZAZIONE PER LA COOPERAZIONE E LO SVILUPPO ECONOMICO - OCSE (2001), *Regulatory Reform in Italy*.
- OTTAVIANO V., *La regolazione del mercato. I principi costituzionali*, in *Trattato Diritto commerciale e Diritto pubblico dell'economia* diretto da F. Galgano, vol. III-1981.
- PACINI M (a cura di) (1996), *Un federalismo dei valori*, Fondazione Agnelli.
- PADOVANI E. (2006), *Il governo dei servizi pubblici locali in outsourcing. Il controllo dell'efficacia*, Angeli.
- PAGNI I. (2000), *Tutela individuale e tutela collettiva nella nuova disciplina dei diritti dei consumatori e degli utenti*, Giuffrè.
- PAJNO A., *Servizi pubblici e tutela giurisdizionale*, in *Diritto amministrativo*, vol. IV-1995.
- PALUMBO M. (2003), *Il processo di valutazione. Decidere, programmare, valutare*, Angeli.
- PASINI N. (a cura di) (1999), *Le carte dei servizi. Per migliorare la qualità dei servizi pubblici*, Angeli.
- PELLIZZER F. e TRUCCHIA L., *Brevi spunti sulla responsabilità delle pubbliche amministrazioni nei servizi*, in *Regione e governo locale*, vol. I-1996.
- PERICU G., *Brevi riflessioni sul ruolo istituzionale delle Autorità indipendenti*, in *Diritto amministrativo*, 1996.
- PETRANGELI F. (2001), *Carta per l'Europa. Diritti fondamentali e mercato nel processo di integrazione. Diritti fondamentali e mercato nel processo di integrazione*, Ediesse.
- PICONE P. (2001), *I temi generali del Diritto amministrativo*, Editoriale Scientifica.
- PIERANTONI P. (2002), *La comunicazione istituzionale. Dieci anni di riforme nella pubblica amministrazione*, ETS.
- PIRA F. (2000), *Di fronte al cittadino. Linee per la comunicazione dell'ente pubblico nel territorio*, Angeli.
- PITASI A. (1999), *Il sesto stratagemma. Il management strategico della comunicazione pubblica*, Seam.
- POMPEI A. e VERNO' F. (a cura di), *Le linee guida per realizzare la carta per la cittadinanza*, in *Fondazione Zancan*, vol. I-2002.
- PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI - DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA (2001), *Il modello di knowledge management per la pubblica amministrazione*.

- PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI - DIPARTIMENTO PER LA FUNZIONE PUBBLICA (1993), *Codice di stile delle comunicazioni scritte ad uso delle amministrazioni pubbliche*.
- PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI - DIPARTIMENTO PER LA FUNZIONE PUBBLICA (2001), *Situazione e tendenze della comunicazione istituzionale pubblica in Italia*.
- PUGLIESE F., *Le carte dei servizi. L'autorità di regolazione dei servizi pubblici essenziali. I controlli interni*, in *Rivista trimestrale appalti*, 1997.
- QUADRIO CURZIO A. e FORTIS M. (a cura di) (2000), *Le liberalizzazioni e le privatizzazioni dei servizi pubblici locali*, Il Mulino.
- QUARTAPELLE A. (1994), *Customer satisfaction*, McGraw-Hill.
- RAIMONDI M. (2005), *Marketing del prodotto-servizio. Integrare tangibile e intangibile per offrire valore al cliente*, Hoepli.
- RAISER L. (1990), *Il compito del Diritto privato*, Giuffrè.
- RANGONE N. (1999), *I servizi pubblici. La trasformazione dei servizi pubblici dal vecchio regime alla nuova Europa*, Il Mulino.
- REBORA G. (1999), *La valutazione dei risultati nelle amministrazioni pubbliche. Proposte operative e di metodo*, Guerini e Associati.
- REGALIA C. e BRUNO A. (2000), *Valutazione e qualità dei servizi*, Unicopli.
- RESCIGNO P. (1973), *Manuale del Diritto privato italiano*, Jovene.
- RESCIGNO P., *Sulla compatibilità tra il modello processuale della class action e i principi fondamentali dell'ordinamento giuridico italiano*, in *Giurisprudenza Italiana*, 2000.
- RICCIUTO V., *La formazione progressiva del contratto*, in *I contratti in generale* a cura di E. Gabrielli, 1999.
- ROLANDO S. (1998), *Un paese spiegabile. La comunicazione pubblica negli anni del cambiamento, delle autonomie locali e territoriali e delle reti*, Angeli.
- ROLANDO S. (a cura di) (2004), *La comunicazione di pubblica utilità. Identità, politica, istituzioni, pubblica amministrazione*, Angeli.
- ROPPO V. (2001), *Il contratto*, Giuffrè.
- ROPPO V., *Clausole abusive*, in *Enciclopedia giuridica*, vol. VI-1988.
- ROPPO V., *Questioni in tema di formazione del consenso, obbligo legale a contrarre e pari trattamento degli utenti di un'impresa monopolista*, in *Giurisprudenza italiana*, vol. I-1979.
- ROVINETTI A. (2000), *Diritto di parola. Strategie, professioni, tecnologie della comunicazione pubblica*, Il Sole 24 Ore.
- RUBINO L. (1939), *La fattispecie e gli effetti giuridici preliminari*, Giuffrè.

- RUFFINI R. (1999), *La carta dei servizi. Valutazione e miglioramento della qualità nell'amministrazione pubblica*, Guerini e Associati.
- RUFFINI R. (a cura di) (1997), *Esperienze europee per la definizione di uno schema quadro di carta dei servizi*, Dipartimento per la Funzione Pubblica.
- RUFFOLO U. (1994), *Tutela del consumatore e responsabilità*, Giuffrè.
- SACCO R., *Il contratto imposto*, in *Trattato di Diritto privato* diretto da P. Rescigno, vol. X-1996.
- SACCO R., *Il Contratto*, in *Trattato di Diritto civile italiano*, 1975.
- SANTANIELLO G. (a cura di) (1988), *Trattato di Diritto amministrativo*, Cedam.
- SANTORO PASSARELLI F. (1989), *Dottrine generali del Diritto civile*, Jovene.
- SANVITI G., *La carta dei servizi pubblici*, in *Giornale Diritto amministrativo*, 1995.
- SANVITI G., *La carta della qualità dei servizi pubblici*, in *Regione e governo locale*, 1994.
- SBISA' G., *Natura e funzione delle carte dei servizi. La carta del servizio elettrico*, in *Rassegna giuridica energia elettrica*, 1997.
- SCHLESINGER P. (a cura di) (2003), *Commentario al Codice Civile*, Giuffrè.
- SCIULLO G., *Profili della Direttiva 27.1.1994 "Principi sull'erogazione dei servizi pubblici"*, in *Diritto economico*, 1996.
- SCOGNAMIGLIO R. (1950), *Contributo alla teoria del negozio giuridico*, Jovene.
- SCOGNAMIGLIO R. (1970), *Contratti in generale*, Giuffrè.
- SORCIONI M., *Comunicazione e valutazione al servizio del cittadino*, in *Rivista di comunicazione pubblica*, vol. V-2000.
- STAME N. (1998), *L'esperienza della valutazione*, Seam.
- STEFANELLI M. A. (1994), *La tutela dell'utente dei pubblici servizi*, Cedam.
- STOLFI G. (1961), *Teoria del negozio giuridico*, Cedam.
- STOLFI M., *L'obbligo legale a contrarre*, in *Rivista di Diritto civile*, vol. I-1952.
- SUSIO B. e BARBIERI G. (2002), *Qualità alla carta. Verso l'eccellenza con la carta dei servizi*, Angeli.
- TAMBURRINO G. (1954), *I vincoli unilaterali nella formazione progressiva del contratto*, Giuffrè.
- TANESE A., NEGRO G., GRAMIGNA A. (2003), *La customer satisfaction nelle amministrazioni pubbliche. Valutare la qualità percepita dai cittadini*, Rubbettino.
- TANZI E., *Un patto chiamato carta del servizio*, in *Il Sole 24 Ore*, vol. IX-2002.
- TERMINI V. (a cura di) (2004), *Dai municipi all'Europa. La trasformazione dei servizi pubblici locali*, Il Mulino.
- THE UNITED NATIONS IN PUBLIC ADMINISTRATION AND FINANCE - UNPAN (2005), *Good governance and change management: toolkits for public managers*, New York.

- TRABUCCHI M. (a cura di) (1996), *I cittadini e il servizio sanitario nazionale*, Il Mulino.
- TRETOLA L. (2004), *I servizi pubblici locali*, Simone.
- VACCA' C. (a cura di) (2000), *Consumatori, contratti, conflittualità. Diritti individuali, interessi diffusi, mezzi di tutela*, Egea.
- VALLEBONA A. (2007), *Le regole dello sciopero nei servizi pubblici essenziali*, Giappichelli.
- VARONE S. (2004), *Servizi pubblici locali e concorrenza*, Giappichelli.
- VESPERINI G. e BATTINI S. (1997), *La carta dei servizi pubblici. Erogazione delle prestazioni e diritti degli utenti*, Maggioli.
- VESPERINI G., *L'attuazione della carta dei servizi pubblici in Italia*, in *Rivista trimestrale Diritto pubblico*, vol. I-1998.
- VICARI S. (1991), *L'impresa vivente: itinerario di una diversa concezione*, Etas.
- VIDOTTO F., *Qualità e continuo miglioramento: accreditamento, carta dei servizi, certificazione*, in *Ipab oggi*, vol. III-1997.
- VILLATA R. (2001), *Pubblici servizi. Discussioni e problemi*, Giuffrè.
- VISALLI N., *Il contratto imposto*, in *Rivista di Diritto civile*, vol. I-1999.
- WEISS C. (1998), *Evaluation. Methods for studying programs and policies*, Prentice Hall Upper Saddle River.



## APPENDICE N. 1

### Carte della qualità dei servizi raccolte

|   |
|---|
| ACEA  |
| AEREOPORTO ABBRUZZO   |
| AEREOPORTO CIAMPINO   |
| AEREOPORTO FIUMICINO  |
| AEREOPORTO NAPOLI   |
| AEREOPORTO PUGLIESE   |
| AETHRA.NET  |
| AGENZIA ENTRATE   |
| AGENZIA ENTRATE CAGLIARI  |
| ALICE   |
| AMA SPA   |
| AMGACQUA  |
| AMGAS   |
| ASL 1 SULMONA   |
| ASL 7 ANCONA  |
| ASL 8 AREZZO  |
| ASL GROSSETO  |
| ASL MASSA CARRARA   |
| ASL NOVARA  |
| ASL SIENA   |
| ASL TERAMO  |
| ASL TRENTO  |
| ASMT GAS  |
| ASSESSORATO AGRICOLTURA BENEVENTO                                 |
| ASSESSORATO AGRICOLTURA CAMPANIA                                  |
| ASSESSORATO AGRICOLTURA CASERTA                                   |
| ASSESSORATO AGRICOLTURA NAPOLI                                    |
| ASSESSORATO AGRICOLTURA SALERNO                                   |
| ASSAEREOPORTI   |
| AUTOSTRADDE LIGURIA   |
| AUTOSTRADDE PER L'ITALIA  |
| BIBLIOTECA COMUNALE R. FUCINI - EMPOLI                            |
| BNL ROMA  |
| CAPGESTIONE   |
| BIBLIOTECA DELL'ISTITUTO NAZIONALE DI GEOFISICA E<br>VULCANOLOGIA |
| CENTRO FORMAZIONE PROFESSIONALE COMUNE PAVIA                      |
| CENTRO IMPIEGO TERNI  |
| CENTRO MARINO - MARINA DI MIRAMARE                                |
| CENTRO SERVIZI AMMINISTRATIVI RIETI                               |
| CENTRO SERVIZI SOCIALI BELLUNO                                    |
| CENTRO SERVIZI SOCIALI JESI                                       |

|   |
|---|
| CENTRO SERVIZI SOCIALI MODENA                       |
| CENTRO STUDI – URBANIA                              |
| CENTRUM PENSPLAN S.P.A.                             |
| COGEME GESTIONI GAS                                 |
| COMUNE ARIANO IRPINO                                |
| COMUNE AVELLINO                                     |
| COMUNE GAETA  |
| COMUNE MODENA                                       |
| COMUNE VIETRI – SALERNO                             |
| CONSULTORIO FAMILIARE RM E                          |
| COOP SOCIALE PROGEST                                |
| ECOSYSTEM   |
| ENAC  |
| EUTELIA   |
| FONDAZIONE SANTA LUCIA ROMA                         |
| GRUPPO META ENERGIA                                 |
| GRUPPO TRASPORTI TORINO                             |
| I.T.I.S. G. ARMELLINI – ROMA                        |
| III MUNICIPIO ROMA                                  |
| INAIL   |
| ISTITUTO SANITARIO SANTO STEFANO - MACERATA         |
| ISTAT   |
| ISTITUTO LEON BATTISTA ALBERTI - RIMINI             |
| L220 ENERGIA  |
| LA7   |
| METANFRIULISRL                                      |
| METANLPI  |
| METRO   |
| MONDO ACQUA   |
| XVI MUNICIPIO ROMA                                  |
| MUSEI CAPITOLINI                                    |
| PICCINI GAS   |
| POLIZIA MUNICIPALE MODENA                           |
| POSTE ITALIANE                                      |
| PUBLIACQUA  |
| QUESTURA RIETI                                      |
| RAS ASSICURAZIONE                                   |
| ROMAGNACQUA   |
| SAIA TRASPORTI                                      |
| SALERNO ENERGIA                                     |
| SATCOM  |
| SCUOLA MEDIA AGNELLI-TORINO                         |
| SCUOLA MEDIA G. PASCOLI – BARI                      |
| SERVIZIO ELETTRICO - IDRICO COMUNE DI TUENNO-TRENTO |
| SERVIZIO IDRICO AGNONE - ISERNIA                    |
| SERVIZIO IDRICO VALDARNO                            |
| SERVZI GAS VALDICHIANA                              |
| TELECOM   |
| TIM   |

|                                 |
|---------------------------------|
| TIN. IT                         |
| TISCALI                         |
| TORO ASSICURAZIONI VERBANIA     |
| TRAMBUS                         |
| TRASPORTI PUBBLICI BOLOGNA      |
| TRENITALIA                      |
| UNIVERSITA' PER STRANIERI SIENA |
| UNIVERSITA' TRENTO              |
| VODAFONE                        |
| WIND                            |