

L'Osservatorio sui conflitti e sulla conciliazione, nella pubblicazione del Rapporto annuale 2022, affronta il tema della tutela degli utenti nei servizi pubblici.

Nella prima parte, in particolare, sono proposti contributi sulle diverse azioni collettive esperibili dinanzi al Giudice ordinario, quali strumenti che si prestano ad essere utilizzati nello stesso ambito nel quale si ritiene la tutela possa essere efficacemente assicurata mediante il ricorso a strumenti di risoluzione extragiudiziale delle controversie.

La seconda parte è, invece, dedicata ai temi della qualità e della conflittualità nell'ambito dei servizi pubblici, con specifico riguardo all'attività di controllo dei servizi, all'evoluzione della disciplina e alle finalità delle carte dei servizi, al tema della relazione tra c.d. "cattiva amministrazione" e qualità dei servizi, alla conflittualità in materia di servizi pubblici, con illustrazione del vasto panorama degli strumenti di prevenzione e gestione delle controversie in materia di servizi pubblici locali e con particolare attenzione al ricorso per l'efficienza delle pubbliche amministrazioni previsto dal d.lgs. n. 198/2009.

Nel Rapporto annuale sono infine proposti i dati statistici relativi al contenzioso e all'andamento dei procedimenti iscritti presso gli organismi di mediazione con riferimento al distretto di Roma.

Contributi di:

Harald Bonura, Ginevra Bruzzone, Valentina Cacace, Enrico Carloni, Laura Centofanti, Marco Ceino, Elisa D'Alterio, Francesca D'Angelo, Martina Flamini, Antonio Mandara, Tommaso Martucci, Santo Emanuele Mungari, Damiano Carmelo Paternò, Salvatore Randazzo, Beatrice Zuffi.

978-88-916-6875-2



9 788891 668752

€ 36,00

15

Rapporto sui conflitti e sulla conciliazione 2022

MAGGIOLI EDITORE



Rapporto sui conflitti e sulla conciliazione 2022

La tutela degli utenti nei servizi pubblici

A cura di:

Laura Centofanti, Elisa D'Alterio

Presentazione di:

Lorenzo Pontecorvo



I Quaderni dello Jemolo



Indice

Presentazione di <i>Lorenzo Pontecorvo</i>	7
---	---

Parte prima Le azioni collettive esperibili dinanzi al giudice ordinario

L'azione di classe e l'azione inibitoria collettiva: profili generali, ambito di applicazione e procedimento di <i>Laura Centofanti</i>	13
--	----

La nuova azione di classe di fronte ai primi ricorsi di <i>Martina Flamini</i>	30
---	----

Rapporti tra le azioni di classe e le altre azioni collettive in ambito lavoristico di <i>Valentina Cacace</i>	56
---	----

Class action e mediazione obbligatoria di <i>Tommaso Martucci</i>	80
--	----

La composizione negoziale, anche mediante mediazione e negoziazione assistita, delle cause di classe e delle cause rappresentative di <i>Beatrice Zuffi</i>	89
--	----

Parte Seconda Qualità e conflittualità nell'ambito dei servizi pubblici

Il controllo della qualità dei servizi pubblici. Una introduzione di <i>Elisa D'Alterio</i>	113
--	-----

INDICE

Carte dei servizi e cultura della valutazione della qualità nei servizi pubblici locali di <i>Ginevra Bruzzone</i>	127
Cattiva amministrazione, qualità dei servizi e conflittualità: i legami di <i>Enrico Carloni</i>	146
La tutela dell'utente in materia di servizi pubblici locali di <i>Santo Emanuele Mungari</i>	159
La prevenzione e gestione dei conflitti nella disciplina dei servizi pubblici locali di <i>Harald Bonura</i>	181
ricorsi per l'efficienza delle pubbliche amministrazioni: dati e analisi di casi di <i>Francesca D'Angelo, Antonio Mandara, Damiano Carmelo Paternò</i> e <i>Salvatore Randazzo</i>	217

Parte Terza Dati statistici

Risoluzione stragiudiziale dei conflitti. Conciliazione/mediazione: l'esperienza italiana compie trent'anni di <i>Marco Ceino</i>	249
Gli Autori	259

Presentazione

di *Lorenzo Pontecorvo*

La pubblicazione del Rapporto annuale dell'Osservatorio sui conflitti e sulla conciliazione costituisce, come di consueto, occasione di approfondimento dei temi cui l'attività dell'Organismo è stata specificamente rivolta nel periodo di riferimento.

L'Osservatorio – che è stato inizialmente costituito, nel 2011, dal Tribunale di Roma, dal Comune di Roma, dal Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Roma, dall'Ordine provinciale di Roma dei Medici Chirurghi e degli Odontoiatri, dall'Ordine dei Dottori Commercialisti e degli Esperti contabili di Roma, dalla Camera di conciliazione di Roma, dall'Istituto regionale di Studi giuridici del Lazio Jemolo e dal Consiglio Notarile di Roma e al quale hanno successivamente aderito la Provincia di Roma, la Corte d'Appello di Roma, il Corecom Lazio e Lazio Crea S.p.A. (già Lazio Service S.p.A.), l'Ordine dei Giornalisti del Lazio, la Camera regionale di conciliazione del Lazio e l'ACoS, Agenzia per il controllo e la qualità dei servizi pubblici locali di Roma Capitale – ha proseguito nel 2022, in attuazione dei suoi scopi statutari, nello svolgimento dell'attività di studio e di diffusione degli strumenti alternativi di risoluzione di conflitti nei diversi ambiti, con particolare riguardo ai settori nei quali maggiormente è avvertita l'esigenza di consentire l'accesso ad essi, in via prioritaria rispetto al ricorso alla tutela giurisdizionale.

In tale prospettiva, la prima delle Officine organizzate dall'Osservatorio nell'anno, in continuità con un percorso di ricerca e di studio già da tempo intrapreso, è stata dedicata al tema della “Tutela degli utenti nei servizi pubblici”, e, in tale contesto, specifica attenzione è stata rivolta alle azioni collettive, quali strumenti che, per loro natura, si rivelano particolarmente utili per la tutela dei diritti individuali, sia perché la pretesa dei singoli è spesso di modesta consistenza economica (c.d. *small claims*), che per il fatto che la controversia vede contrapposte parti tra loro in posizione di forza asimmetrica. Sotto questo profilo, le azioni collettive si prestano ad essere utilizzate nello stesso ambito nel quale si ritiene la tutela possa essere efficacemente assicurata mediante il ricorso a strumenti di risoluzione extragiudiziale delle controversie.

Nella prima parte del Rapporto si è dato spazio, in primo luogo, all'analisi delle azioni collettive di carattere generale (ovvero non destinate alla tutela di situazioni specificamente individuate), esperibili dinanzi al giudice ordinario e, quindi, delle azioni di classe e delle azioni inibitorie collettive, la cui disciplina è rinvenibile nel libro IV del codice di procedura civile, titolo VII-I-*bis*, "Dei procedimenti collettivi", introdotto dal legislatore con la legge 12 aprile 2019, n. 31: nello scritto è definito, in sintesi, l'ambito di applicazione delle azioni e ne è descritto il procedimento, ponendo attenzione ai profili maggiormente controversi della sua disciplina. È poi affrontata la questione del rapporto tra le azioni di portata generale attualmente disciplinate negli artt. 840-*bis* ss. c.p.c. e gli altri strumenti di tutela previsti dalle leggi speciali, tra i quali, da ultimo, quello previsto dal d.lgs. 10 marzo 2023, n. 28, con cui, in recepimento della direttiva 2020/1828 (UE), sono stati introdotti nel Codice del consumo gli artt. 140-*ter* ss., destinati ad approntare la disciplina dell'azione rappresentativa per l'ottenimento di provvedimenti inibitori o compensativi a tutela degli interessi collettivi dei consumatori.

Il secondo lavoro è dedicato all'esame delle prime esperienze applicative delle azioni di classe ed inibitorie collettive: attraverso l'esame delle deduzioni delle parti e delle motivazioni contenute nelle prime decisioni, l'Autore ha quindi fornito un quadro delle questioni già affrontate in relazione ai criteri di individuazione della competenza giurisdizionale, all'interpretazione del requisito dell'omogeneità degli interessi lesi, nonché agli ulteriori profili della legittimazione degli enti collettivi, con particolare riferimento a quelle situazioni in cui i diritti per i quali si è invocata tutela fossero stati lesi da un comportamento o da un atto violativo di disposizioni di legge riferibili a diverse discipline.

Il terzo contributo si sofferma sui rapporti tra le azioni di classe e le altre azioni collettive in ambito lavoristico, in considerazione del fatto che il contenzioso lavoristico e quello previdenziale hanno svolto – per il carattere spesso seriale delle vertenze e per l'omogeneità delle situazioni giuridiche fatte valere – il primo terreno di sperimentazione delle tecniche della tutela giurisdizionale collettiva, che hanno poi trovato la loro disciplina generale nelle nuove azioni di classe di cui agli artt. 840-*bis* e ss. c.p.c.

Nello scritto successivo, sono invece trattati il coordinamento della disciplina della mediazione obbligatoria posta dal d.lgs. n. 28/2010 con quella della nuova *class action* e le questioni che si pongono in caso di raggiungimento di eventuali accordi transattivi nel contesto dello svolgimento di azioni di classe.

L'ultimo lavoro affronta, infine, più in generale e con visione più ampia, la composizione negoziale, anche mediante mediazione e negoziazione assistita, delle cause di classe e delle cause rappresentative.

PRESENTAZIONE

La seconda parte del Rapporto è, invece, specificamente dedicata ai temi della qualità e della conflittualità nell'ambito dei servizi pubblici.

In particolare, nel primo contributo è delineato il quadro generale nel quale si è sviluppata la disciplina dell'attività di controllo dei servizi nell'ordinamento italiano e sono evidenziate le criticità emerse nell'esperienza applicativa degli strumenti apprestati dal legislatore.

Nel secondo scritto, sono ricostruite, con prospettiva diacronica, l'evoluzione della disciplina e le finalità delle carte dei servizi, concepite come principale strumento di controllo della qualità dei servizi pubblici, con particolare riferimento alla dimensione locale e ai servizi aventi rilevanza economica.

Nel prosieguo, è affrontato il tema della relazione tra c.d. "cattiva amministrazione" e qualità dei servizi, in una prospettiva che va al di là del rapporto tra soggetto pubblico responsabile dei servizi, eventuale impresa erogatrice ed utente e ne coglie il rilievo centrale per la stessa legittimazione democratica delle istituzioni, sul presupposto che la fiducia in queste ultime dipenda in misura non secondaria dalla qualità dei servizi e dall'efficienza dell'attività amministrativa.

Nel successivo lavoro, è poi approfondito il tema della conflittualità in materia di servizi pubblici: l'Autore, muovendo dal profilo teorico di definizione di servizio, scende nell'analisi dei rimedi a tutela degli utenti, con particolare attenzione a taluni settori specifici.

Il quinto contributo affronta, ancor più nel dettaglio, il vasto panorama degli strumenti di prevenzione e gestione delle controversie in materia di servizi pubblici locali, con riferimento non solo al recente d.lgs. n. 201/2022, ma anche ai numerosi altri strumenti contemplati, in modo più o meno frammentario, dall'ordinamento.

L'ultimo lavoro è interamente dedicato al ricorso per l'efficienza delle pubbliche amministrazioni previsto dal d.lgs. n. 198/2009: in esso è ricostruita la disciplina dell'azione ed è compiuta l'analisi delle pronunce giurisprudenziali intervenute, ai fini del riscontro dell'effettivo utilizzo di essa.

Nel Rapporto annuale si è ritenuto, infine, di riproporre l'analisi dei dati statistici, che si era invece omessa nell'ultima edizione, in quanto l'impatto dell'emergenza sanitaria verificatasi negli anni 2020-2021 sui rapporti commerciali, societari ed associativi e sui servizi aveva inevitabilmente inciso profondamente sul contenzioso, cosicché i dati stessi non si rivelassero utili al confronto con i precedenti.

Concludo ringraziando quanti anche quest'anno hanno fornito il loro prezioso contributo all'attività dell'Osservatorio, auspicando che essa prosegua in futuro con pari impegno e dedizione da parte di tutti i soggetti aderenti all'Organismo, nella ferma convinzione dell'utilità del progetto comune della promozione degli strumenti alternativi di risoluzione di conflitti.