

TITOLO V
Erogazione di servizi pubblici

CAPO I
Servizi pubblici

Art. 101
(Norma di rinvio)

1. 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 dalla normativa vigente in materia.
2. Il rapporto di utenza deve svolgersi nel rispetto di standard di qualità predeterminati e adeguatamente resi pubblici.
3. Agli utenti è garantita, attraverso forme rappresentative, la partecipazione alle procedure di definizione e di valutazione degli standard di qualità previsti dalle leggi.
4. 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.

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. La qualità del servizio pubblico: gli standard di qualità. – 3. (Segue): la violazione degli standard di qualità: gli indennizzi automatici forfettari. – 4. Le Carte dei Servizi pubblici.

1. L'inserimento all'interno del «codice del consumo» di un capo relativo ai servizi pubblici¹ si giustifica sotto due angoli di prospettiva. Sotto un profilo sistematico, in funzione della scelta di fondo del legislatore, che ha equiparato la nozione di consumatore a quella di «utente»; sotto un profilo di politica legislativa, in considerazione degli sviluppi legati alla gestione dei servizi pubblici, e del conseguente mutato rapporto tra i soggetti esercenti detti servizi e gli utenti degli stessi.

Sotto il primo profilo il legislatore, mosso dalla necessità di armonizzare e riordinare le normative concernenti i processi di acquisto e consumo di beni e servizi, al fine di assicurare un elevato grado di tutela ai consumatori e agli utenti², ha provveduto ad equiparare la nozione di consumatore a quella di utente³, mostrando da un lato di aderire alla nozione «estensiva» di consumatore, emersa in ambito comunitario⁴ e sintetizzata dal diritto interno⁵, ed accentuando, dall'altro, l'esigenza di assicurare il medesimo trattamento giuridico tanto a chi «consuma» un bene quanto a chi utilizza o usufruisce di un servizio⁶.

¹ Sulla nozione e i caratteri del servizio pubblico si rinvia a U. POTOTSCHNIG, *I servizi pubblici*, Padova, 1964; ID., *Servizi pubblici essenziali: profili generali*, in *rass. giur. Enel*, 1992, p. 269 ss.; ID. *Poteri pubblici ed attività produttive*, in *Dir. econ.*, 1990, p. 33 ss.; M.S. GIANNINI, *Istituzioni di diritto amministrativo*, Milano, 1981, p. 544 ss.; ID. *Diritto amministrativo*, II, Milano, 1993, p. 18; F. MERUSI, voce *Servizio pubblico*, in *Noviss. dig. it.*, XVII, 1970, p. 215 ss.; G. ZANOBINI, *Corso di diritto amministrativo*, I, *Principi generali*, VIII ed., Milano, 1958, p. 14; S. CATTANEO, voce *Servizi pubblici*, in *Enc. dir.*, XLII, Milano, 1990, p. 33 ss.; A. DE VALLES, *I servizi pubblici*, in *Primo trattato completo di diritto amministrativo*, a cura di V.E. Orlando, VI, Milano, 1923, p. 384 ss.; G. GUARINO, *Pubblico ufficiale ed incaricato di pubblico servizio*, in *Scritti di diritto pubblico dell'economia*, Milano, 1970, p. 207 ss.; C. FRESA, *Servizio pubblico*, in *Dizionario amministrativo*, a cura di G. Guarino, II, 1983, p. 1343 ss.; F. ZUELLI, *Servizi pubblici e attività imprenditoriali*, Milano, 1973; A. PAJNO, *Servizi pubblici e tutela giurisdizionale*, in *Diritto amm.*, I, 1995, p. 551 ss.; E. CASSETTA, *Manuale di diritto amministrativo*, Milano, 1999; P. VIRGA, *Servizio pubblico*, in *Diritto amministrativo. Attività e prestazioni*, IV, Milano, 1996, p. 287 ss.; G. CAIA, *Funzione pubblica e servizio pubblico. La disciplina dei servizi pubblici. L'organizzazione dei servizi pubblici*, in *Diritto amministrativo*, a cura di L. Mazarolli, G. Pericu, A. Romano, F.A. Roversi Monaco e F.G. Scoca, I, Bologna 1998, pp. 893 ss.; S. CASSESE, *La nuova costituzione economica*, Bari, 2000, pp. 83 ss.; V. CERULLI IRELLI, *Corso di diritto amministrativo*, Torino, 2000, p. 47 ss.

² Art. 1, Tit. I, Parte I.

³ Art. 3, Tit. I, Parte I.

⁴ Dove, tuttavia, non si prospetta una nozione generale ed astratta di consumatore, ma si descrivono di volta in volta i soggetti destinatari della normativa settoriale. È questo il pensiero di G. ALPA e G. CHINÈ, voce *Consumatore (protezione del) nel diritto civile*, in *Dig. disc. priv., sez. civ.*, XV, Torino, 1997, p. 543.

⁵ Legge 30 luglio 1998, n. 281, «Disciplina dei diritti dei consumatori e degli utenti», pubbl. in G.U. 14 agosto 1998, n. 189. La legge, formulando una la nozione generale di consumatore, ricomprende al suo interno anche l'utente di servizi (art. 2 lett. a. Sulla novità di questo profilo nell'ambito dell'ordinamento giuridico italiano, G. ALPA, *La legge sul diritto dei consumatori*, in *Corr. giur.*, 1998, II, p. 998. ID., *Il diritto dei consumatori*, Bari, 1999, p. 61. Nello stesso senso: G. ALPA e P. ZATTI (a cura di), *Commentario breve al codice civile. Leggi complementari*, I, Padova, 1999, p. 1266; R. CAMERO e S. DELLA VALLE, *La nuova disciplina dei diritti del consumatore*, Milano, 1999, p. 117. Più in generale, per un commento sullo statuto dei consumatori cfr., oltre agli autori appena cit.: R. COLAGRANDE, *Disciplina dei consumatori e degli utenti*, in *Nuove leggi civ. commentate*, 1998, p. 700 ss.; F. BILOTTA, *La "disciplina dei diritti dei consumatori e degli utenti": prime note*, in AA. Vv., *Tendenze evolutive nella tutela del consumatore*,

Sotto il secondo profilo si è tenuto conto del processo di riforma delle pubbliche amministrazioni che ha determinato un radicale cambiamento dei rapporti tra gestori dei servizi ed utenti. Il passaggio dal modello tradizionale di gestione accentrata nell'erogazione dei servizi pubblici⁷ ad un sistema imperniato sui principi della liberalizzazione e quelli di concorrenzialità, ha determinato, infatti, il ribaltamento dei modelli teorici su cui si fondava l'organizzazione pubblicistica⁸ e, nello specifico, lo stravolgimento del modello di relazione tra ente erogatore ed utente.

Il sistema tradizionale, ricalcava, in sostanza, lo schema del rapporto tra Stato e cittadino: l'utente si trovava in una duplice posizione: da un lato di «sottomissione» all'erogatore del servizio (lo Stato), in ragione degli interessi da questo perseguiti, di natura pubblica e, come tali, prevalenti su quelli privati dell'utente; dall'altro di «protezione» da parte dell'ente erogatore che, nel perseguire gli interessi della collettività, cui anche l'utente appartiene, garantisce l'erogazione del servizio a costi accessibili allo stesso ed accollandosi buona parte della spesa necessaria⁹.

Tale sistema è entrato profondamente in crisi a seguito di numerosi fattori che hanno profondamente inciso le classiche forme di gestione del servizio pubblico. In primo luogo la disciplina comunitaria, nell'affermare i principi della concorrenza e del libero mercato, ha richiesto l'applicazione di tali principi anche al settore dei servizi di pubblica utilità, al fine di eliminare le posizioni di privilegio riconosciute dagli Stati Membri ai soggetti erogatori del servizio¹⁰. L'obiettivo, in sintesi, era quello di eliminare i monopoli, anche nel settore di pubblica utilità, e rendere così applicabile anche ai rapporti di utenza il diritto civile ed il diritto dei consumatori¹¹.

In secondo luogo il fenomeno delle c.d. «privatizzazioni»¹², sotto il profilo della dismissione delle partecipazioni esclusive o maggioritarie dello Stato in società per azioni¹³, a condizione che venissero istituite per i diversi settori apposite *authorities*¹⁴, ha determinato una consistente modifica nell'assetto

Napoli, 1998, p. 43 ss.; G. ALPA, *La legge sui diritti dei consumatori e delle loro associazioni*, in *Codice del consumo e del risparmio*, a cura di G. Alpa, Milano, 1999, p. 136 ss.; E. MELE, *Lo statuto dei consumatori e degli utenti*, in *Foro amm.*, 1999, II, p. 1377 ss.; E. MINERVINI, *I contratti dei consumatori e la legge 30 luglio 1998 n. 281*, in *I contratti*, 1999, p. 11 ss.; G. ALPA e V. LEVI, *I diritti dei consumatori e degli utenti*, Milano, 2001.

⁶ In vero, secondo E. MELE, *Lo statuto dei consumatori e degli utenti*, cit., p. 1377, la distinzione tra consumatore ed utente operata all'interno della l. 30 luglio 1998, n. 281, non ha pregio giuridico, ma ha una mera efficacia pratica riferendosi al fatto che il consumatore è acquirente di prodotti, mentre l'utente è il soggetto che usufruisce di servizi. Nello stesso senso R. FERRARA, *Contributo allo studio della tutela del consumatore. Profili pubblicistici*, cit., p. 11, secondo cui «in definitiva, sebbene da un punto di vista lessicale il termine "consumatore" si riferisca meglio al consumo di un bene, mentre quello di "utente" all'utilizzo di un servizio (privato e pubblico); tuttavia, dal punto di vista giuridico, per consumatore si intende solitamente anche l'utente».

⁷ La gestione avveniva: a) direttamente da parte di un organo dello Stato o da un ente pubblico sottoposto alla sua vigilanza; b) in via indiretta, tramite soggetti formalmente privati, ma sostanzialmente pubblici, quali le società per azioni con partecipazione pubblica maggioritaria; c) in via indiretta, tramite concessione amministrativa, da parte di un soggetto privato che esercitava il servizio in forma imprenditoriale, ma in via esclusiva e sottratta alle regole della libera concorrenza, e, comunque restava assoggettato al potere di supremazia del concedente.

⁸ V. DE FALCO, *Servizi pubblici e posizioni giuridiche soggettive*, in *Diritto dei consumatori e nuove tecnologie*, a cura di F. Bocchini, II, Torino, 2003, p. 569.

⁹ S. BATTINI, *La tutela dell'utente la carta dei servizi pubblici*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1998, p. 186 ss., ove lo schema delineato viene adattato a seconda del tipo di servizio preso in considerazione. Più in generale, sul tema, cfr. R. FERRARA, *Contributo allo studio della tutela del consumatore*, cit., p. 285 ss.; A. BENEDETTI, *Profili evolutivi della tutela dell'utenza*, in *Quaderni del pluralismo. Pubblico - privato. I pubblici servizi*, Torino, 1988, p. 288 ss.

¹⁰ La radice delle liberalizzazioni è rinvenibile nell'art. 95 (ex art. 100A) del Trattato CE, il quale considera le attività di servizio pubblico alla stregua di un mercato da sottoporre alla disciplina della concorrenza secondo quanto previsto negli artt. 81 (ex art. 85) e ss. del Trattato stesso. In particolare l'art. 86 (ex art. 90) Trattato CE sottopone alla disciplina comunitaria le imprese pubbliche e le imprese cui gli Stati membri riconoscono diritti speciali o esclusivi. In dottrina, sul rapporto tra servizi pubblici e regime di concorrenza, v. A. ARRIGNI, *Regolazione e gestione nelle public utilities: principio di separazione e libera concorrenza nell'applicazione dei principi costituzionali e comunitari*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1995, p. 87c ss.

¹¹ P. PIRAS, *I servizi pubblici tra efficienza e fini sociali*, in *Dir. amm.*, I, 1996, p. 174.

¹² Sul tema delle privatizzazioni si segnalano i contributi di: S. CASSESE, *La trasformazione dei servizi pubblici in Italia*, in *Econ. pubbl.* 1996, p. 5 ss.; ID. *Le privatizzazioni: arretramento o riorganizzazione dello Stato?*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunitario*, 1996, p. 579 ss.; M. CLARICH, *Privatizzazioni e trasformazioni in atto nell'amministrazione italiana*, in *Dir. amm.*, 1995, p. 519 ss.; F. CAVAZZUTI e G. MOGLIA, *Regolazione, controllo e privatizzazione nei servizi di pubblica utilità in Italia*, in *Econ. it.*, 1994, p. 9 ss.

¹³ Attuata dalla legge 30 luglio 1994, n. 474, recante *Norme per l'accelerazione delle procedure di dismissione di partecipazioni dello Stato e degli enti pubblici in società per azioni*.

¹⁴ Istituite con legge 14 novembre 1995, n. 481, recante «Norme per la concorrenza e la regolazione dei servizi di pubblica utilità. Istituzione delle Autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità», per il settore dell'energia elettrica e del gas e con legge 31 luglio 1997, n. 249, «Istituzione dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e norme sui sistemi delle comunicazioni e radiotelevisivo». Gli scopi dell'imposizione delle Autorità indipendenti erano quelli di impedire la nascita di monopoli privati e tutelare gli interessi degli altri azionisti in relazione all'utilizzo dei poteri speciali da parte del Governo. Più in generale l'introduzione delle *authorities* è giustificata dalla necessità di assicurare un controllo indiretto, da parte di organismi svincolati dal

organizzativo dei servizi di pubblica utilità i quali sono stati affidati a soggetti formalmente e sostanzialmente privati.

Il quadro evolutivo appena esposto, pur nelle diversità degli interventi legislativi a seconda dei settori disciplinati¹⁵, è accomunato dal mutamento del rapporto tra gli esercenti i servizi pubblici e gli utenti. Tale rapporto perde i connotati tipici di sintesi tra Autorità e libertà, fuoriuscendo dallo schema tradizionale fondato sulla relazione Stato - cittadino, per assumere in modo sempre più marcato i caratteri privatistici del rapporto produttore - consumatore¹⁶. In sostanza, la posizione del destinatario del servizio non è più antitetica, né subordinata a quello del soggetto esercente, ma si colloca sullo stesso piano (c.d. attività paritetica)¹⁷.

Ciò posto è possibile considerare l'opportunità dell'inserimento all'interno di un codice del «consumo» del presente capo relativo ai servizi pubblici¹⁸. Il mutamento del loro regime giuridico ha comportato una diversa dinamica nelle relazioni tra enti erogatori ed utenti, con l'abolizione delle clausole di privilegio tradizionalmente riservate ai primi¹⁹ e con la riconduzione dei rapporti nell'alveo del diritto comune²⁰. Il novo modello, di contro, ha fatto venir meno l'istituzionale principio di «protezione» che connotava l'erogazione del servizio, con il rischio di lasciare l'utente - consumatore privo di adeguata tutela nella soddisfazione concreta dei suoi bisogni ed interessi.

Il legislatore, consapevole di ciò, ha predisposto all'interno del presente capo un'unica norma, l'art. 101, che, sebbene adotti la formula del «rinvio», consente di individuare in maniera puntuale: a) i criteri cui deve soggiacere il rapporto di utenza, così come andato delineandosi nell'evoluzione dell'ordinamento; b) i meccanismi attraverso cui il rapporto di utenza deve avere svolgimento; c) gli strumenti da adottare affinché il servizio pubblico sia erogato in modo da garantire all'utente il più elevato grado di soddisfazione e di tutela.

2. Una lettura combinata delle disposizioni contenute nella norma in commento consente di rilevare come il legislatore abbia inteso ribadire l'esigenza fondamentale che l'erogazione dei servizi pubblici sia organizzata e gestita in modo da rispondere ai bisogni effettivi dell'utente. La c.d. *customer satisfaction* diviene, dunque, obiettivo primario, anche in un settore, come quello dei pubblici servizi, che tradizionalmente aveva mostrato grosse carenze nella qualità e nei risultati²¹.

potere politico, a fronte della diminuzione dell'incidenza dell'intervento diretto dello Stato nei settori di pubblica utilità. Per una valutazione sulla natura e sulle funzioni delle Autorità indipendenti, C. FRANCHINI, *Le autorità amministrative indipendenti*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1998, p. 549 ss.; D. MORANA, *Norme per la concorrenza e la regolazione dei servizi di pubblica utilità. Istituzione delle Autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità*, in *Le nuove leggi civ. commentate*, 1998, p. 307 ss.; E. G. LONGO, *Note sulla cosiddetta indipendenza delle authorities per i servizi di pubblica utilità*, in *Rass. giur. Enel.*, 1997, p. 687 ss.; G. VESPERINI, *Le funzioni delle autorità amministrative indipendenti*, in *Dir. banca merc. fin.*, 1990; G. SANVITI e G. NAPOLITANO, *L'Autorità per i servizi pubblici*, in *Giorn. dir. amm.*, 1996, p. 5 ss.; R. LOMBARDI, *Prime osservazioni sulle autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità*, in *Dir. econ.*, 1996, p. 435 ss.; G. CONTI, *Le autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità*, *ivi*, p. 383 ss.

¹⁵ Per un'analisi dell'attuale stato della normativa, per il settore dell'energia elettrica: decreto legislativo 16 marzo 1999, emanato sulla base della delega conferita dall'art. 36 legge 24 aprile 1998, n. 128, di attuazione della direttiva 96/92/CE; per il settore del gas: decreto legislativo 25 novembre 1996, n. 625, di recepimento della direttiva 94/22/CE nonché art. 41 legge 17 maggio 1999, n. 144, di recepimento della direttiva 98/30/CE; per il settore postale: decreto legislativo 22 luglio 1999, n. 261, di recepimento della direttiva 97/67/CE; per il settore delle telecomunicazioni: direttiva 96/19/CE, recepita dalla legge 31 luglio 1997, n. 249 e decreto del Presidente della Repubblica 19 settembre 1997, n. 318; per il settore idrico: legge 5 gennaio 1994, n. 36 e decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267; per il settore dei trasporti: decreto del Presidente della Repubblica 8 luglio 1998, n. 277, di recepimento della direttiva 91/440/CEE, nonché decreto del Presidente della Repubblica 16 marzo 1999, n. 146, di recepimento delle direttive 95/19/CE e 95/18/CE.

¹⁶ S. BATTINI, *La tutela dell'utente la carta dei servizi pubblici*, cit., p. 189;

¹⁷ L. IEVA, *Il principio della qualità del servizio pubblico e la "carta dei servizi"*, in *Foro amm.*, 2001, p. 231.

¹⁸ Le ragioni di perplessità, semmai, afferiscono alla collocazione del Titolo V - cui il capo in argomento accede - intitolato «erogazione di servizi pubblici» all'interno della Parte III, denominata, nella versione definitiva del codice, «rapporto di consumo». Come già evidenziato nel commento *sub art. 3 comma 1 lett. g*, cui si rinvia, sarebbe stato sicuramente più coerente, sul piano sistematico, inserire il titolo relativo all'erogazione dei servizi pubblici in una parte che, nel testo originario elaborato dalla Commissione, era intitolata «circolazione dei beni e dei servizi». Sul punto si veda, altresì, *infra*, par. 2, specialmente *sub nota 33*.

¹⁹ Con una serie di pronunce la Corte costituzionale, fornendo una nuova lettura dell'art. 43 cost., ha dichiarato illegittime le disposizioni che prevedevano limitazioni legali o l'esonero della responsabilità dei concessionari di pubblici servizi. In particolare si segnalano: Corte cost., 28 febbraio 1992, n. 74, in *Foro it.*, 1992, I, p. 1353 ss.; Corte cost. 30 dicembre 1994, n. 456, in *Giorn. dir. amm.*, 1995, p. 533 ss. con nota di A. SANDULLI, *La responsabilità del concessionario di servizio pubblico*; Corte cost., 17 marzo 1988, n. 303, in *Foro it.* 1989, I, p. 56.

²⁰ S. BATTINI, *o. u. c.*, *ibidem*.

²¹ Nello specifico, osservano G. VESPERINI - S. BATTINI, *La carta dei servizi pubblici. Erogazione delle prestazioni e diritti degli utenti*, Rimini, 1997, p. 13: «gli utenti dei servizi pubblici non lamentano un (ingiusto) sacrificio del proprio interesse particolare, a

La prospettiva della soddisfazione dell'utente può essere raggiunta solo organizzando e gestendo il sistema dell'erogazione dei servizi in modo da innalzare il livello qualitativo delle prestazioni erogate. In tal modo il principio della qualità ed efficienza del servizio pubblico riconosciuto dall'art. 2, lett. g, come «diritto fondamentale» dell'utente²², attraverso le disposizioni di cui al presente articolo assume una concreta specificazione.

Il primo comma dell'art. 101 richiama alla «concreta e corretta» attuazione dei principi e dei criteri previsti dalla normativa vigente in materia²³. Tali principi e criteri sono rinvenibili nell'art. 17 della legge 15 marzo 1997, n. 59, (c.d. legge Bassanini n. 1)²⁴, il quale prevedeva, tra gli altri, l'istituzione di sistemi per la valutazione «sulla base di parametri oggettivi» dei risultati dell'attività amministrativa e dei servizi pubblici favorendo ulteriormente l'adozione di «carte dei servizi» e assicurando in ogni caso sanzioni per la loro violazione, e di altri strumenti di tutela dei diritti dell'utente e per la sua «partecipazione», anche in forme associate, alla definizione delle carte dei servizi e alla valutazione dei risultati²⁵.

L'intento era quello di voler conferire centralità alla posizione dell'utente. Lo stesso per ricevere adeguate garanzie, deve essere posto in grado di «collaborare» con il soggetto erogatore del servizio nella sua regolazione e, nel contempo, deve possedere gli strumenti per valutare correttamente il suo operato. Infatti, l'efficienza e l'imparzialità nella erogazione del servizio possono essere assicurate solo attraverso adeguate forme di controllo che si sviluppino già durante l'attività che porta all'erogazione del servizio, in quanto sia l'efficienza, sia l'imparzialità sono obiettivi che non possono essere raggiunti successivamente, ma devono essere presenti prima e, soprattutto, durante lo svolgimento della funzione²⁶.

Per consentire all'utente il controllo suddetto, dunque, si richiedeva che venissero elaborati parametri di riferimento certi ed «oggettivi» ora specificati dal secondo e dal terzo comma dell'art. 101, che richiamano il concetto di «standard di qualità» del servizio pubblico.

La funzione degli standard qualitativi risponde proprio all'esigenza di «obiettivizzazione» delle prestazioni di servizio pubblico. Essi consentono di trasformare la qualità del servizio in un dato quantitativo, cioè in un numero, rendendo così la stessa oggettivamente apprezzabile. In tal modo da parte dell'ente erogatore è possibile controllare la propria efficienza ed efficacia; da parte dell'utente è possibile verificare il rispetto da parte dell'erogatore degli obblighi assunti con l'utenza e, dunque, di verificare, in concreto, l'attuazione del suo interesse alla qualità del servizio, in termini di risultato dell'attività prestata²⁷.

causa di un (illegittimo) esercizio del potere attribuito alla pubblica amministrazione per la realizzazione di un interesse generale. Essi lamentano, invece, una insoddisfacente realizzazione del proprio interesse, come conseguenza della inefficiente e inefficace realizzazione dell'obiettivo di interesse generale attribuito alla pubblica amministrazione: gli interessi dell'utenza, infatti, non confliggono con le finalità dell'amministrazione di erogazione, ma, al contrario, ne costituiscono il nucleo fondamentale».

²² Art. 4, Parte I, Titolo I, ove, alla lettera g., si riconosce il diritto fondamentale dell'utente «all'erogazione di servizi pubblici secondo standard di qualità ed efficienza». La norma recepisce quanto affermato nell'art. 1, comma 2, lett. g della l. n. 281/98, che aveva dato un preciso referente normativo ad un principio, quello della qualità ed efficienza del servizio pubblico, già elaborato sul piano della teoria generale.

²³ Sotto questo profilo si tenga presente che la legge costituzionale n. 3 del 2001, nel riformare il Titolo V della Carta fondamentale, ha da un lato attribuito allo Stato la funzione normativa per quei servizi che rientrano nell'«organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali» (art. 117, comma 2, lett. g. cost.); per quanto attiene, invece, ai servizi pubblici non statali la competenza (residuale) esclusiva è attribuita alle Regioni, giusto il disposto dell'art. 117, comma 4, cost.

²⁴ La legge delegava il Governo all'emanazione di uno o più decreti legislativi volti a «potenziare i meccanismi e gli strumenti di monitoraggio e di valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell'attività svolta dalle amministrazioni pubbliche» (art. 11, comma 1, lett. c).

²⁵ Art. 17, lett. b, l. 59/97.

²⁶ Così G. ARENA, *Proposte per una riforma della pubblica amministrazione*, in *Pol. dir.*, 1993, p. 493.

²⁷ Sotto quest'ultimo profilo, è importante operare un coordinamento delle due disposizioni in commento con il già citato art. 2 delle disposizioni generali del presente codice, che alla lett. g riconosce il fondamentale diritto dell'utente «all'erogazione di servizi pubblici secondo standard di qualità ed efficienza». Attraverso tale riconoscimento la qualità e l'efficienza del servizio assumono una pregnante rilevanza giuridica, conferendo meritevolezza all'interesse dell'utente al rispetto delle norme che regolano l'azione del soggetto erogatore, a prescindere dal modo in cui il servizio è da questi organizzato. Più in generale autorevole dottrina (G. PALERMO, voce *Legittimazione*, in *Enc. Giur. Treccani*, V agg., Roma, 1996, p. 7 ss.) ha rilevato come sussista un supremo interesse ad ottenere protezione da parte dell'ordinamento di fronte a qualsivoglia comportamento che ponendosi «in contrarietà con la norma che oggettivamente lo disciplina, venga negativamente ad influire sulla sfera soggettiva dell'individuo, come fatto preclusivo della sua naturale espansione». In questa ottica, dunque, la tutela dell'utente deve muovere dalla corretta valutazione dell'interesse del soggetto ad ottenere, il rispetto da parte dell'ente erogatore delle regole che disciplinano la sua condotta che, nel caso di specie, deve essere orientata all'erogazione del servizio nel rispetto degli standard di qualità. In questo senso, ma con qualche distinguo, G. VESPERINI e S. BATTINI, *La carta dei servizi pubblici. Erogazione delle prestazioni e diritti degli utenti*, cit. p. 64 e s, ove si parla di diritto dell'utente alla qualità del servizio.

La discrezionalità amministrativa, dunque, si arresta al momento della valutazione dell'istituzione o meno del servizio; una volta che questo viene istituito, sorge in capo all'ente erogatore l'obbligo di garantire determinati livelli qualitativi e di efficienza, in conformità agli standard adottati²⁸.

Il secondo comma dell'art. 101 rappresenta una novità nel panorama legislativo in tema di servizi pubblici. L'uso del termine «rapporto di utenza» si giustifica considerando il superamento da parte della dottrina più recente della concezione tradizionale, che individuava nel servizio pubblico una prestazione amministrativa unilaterale resa al privato²⁹. La tendenza attuale, è, di contro, quella di ricondurre le relazioni tra ente erogatore del servizio ed utente nell'alveo del diritto comune³⁰, al fine di accentuare il carattere spiccatamente soggettivo del diritto dell'utente³¹.

Inoltre l'uso del concetto di «rapporto di utenza» sembra meglio armonizzarsi con l'impostazione di fondo del presente codice che, come si è visto, equipara la nozione di consumatore a quella di utente, in vista della trasposizione degli strumenti di tutela di cui si avvale il consumatore agli utenti del servizio pubblico³².

Non è dunque l'ente che, unilateralmente, eroga un servizio, ma sussiste un «rapporto di utenza» all'interno del quale saranno definiti degli standard qualitativi che l'ente erogatore «deve»³³ rispettare onde garantire la piena soddisfazione dell'utente.

La norma precisa, altresì, che gli standard di qualità devono essere «predeterminati» ed «adeguatamente resi pubblici».

Sotto il primo profilo l'inciso non intende rappresentare un ritorno al passato, adombrando l'idea che i parametri qualitativi siano determinati unilateralmente dall'ente erogatore. Infatti, come si dirà tra breve, il terzo comma dell'art. 101 precisa che la procedura di definizione e di valutazione degli standard spetta di concerto all'esercente ed agli utenti. La *ratio* della «predeterminazione» si identifica, piuttosto, nella volontà di evitare che l'utente usufruisca di un servizio senza che siano già certi i livelli minimi di qualità che l'ente si impegna a garantire.

In questa ottica si comprende anche l'altro profilo presente nella norma, quello della «pubblicità» degli standard. L'esigenza è qui garantire una adeguata informazione all'utente, ponendolo nelle condizioni di conoscere il livello minimo delle prestazioni erogate. Se è vero, infatti, che la norma prevede un meccanismo che consenta la partecipazione dell'utente alla elaborazione degli standard, è vero altresì che tale partecipazione è riservata ad enti rappresentativi della categoria. È ben possibile, pertanto, che il singolo utente non conosca effettivamente le determinazioni adottate circa i livelli di qualità del servizio prestato. Ne consegue la necessità, espressa nella norma, di adottare adeguate forme pubblicitarie degli standard qualitativi, in attuazione specifica degli obblighi generali di informazione del consumatore previsti all'art. 5, commi 2 e 3, del presente codice³⁴.

Il terzo comma dell'art. 101 prevede la «partecipazione» dell'utente «attraverso forme rappresentative» alle procedure di «definizione» e della conseguente «valutazione» degli standard di qualità previsti dalle leggi.

Per comprendere a fondo la portata della disposizione occorre richiamare il decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286 il quale ha ridisegnato l'assetto normativo in tema di qualità dei servizi recependo, nel più ampio quadro di riforma della pubblica amministrazione, le istanze di semplificazione del sistema, in attuazione della delega conferita dalla già citata l. 15 marzo 1997, n. 59³⁵. In particolare l'art. 11 del d.lgs. n.

²⁸ Sul punto cfr. S. EVANGELISTA, *Le nuove frontiere della tutela dei consumatori e degli utenti: qualche considerazione a margine di un recente provvedimento*, in *Gazz. giur. Italia oggi*, 1998, p. 39; R. CAMERO e S. DELLA VALLE, *La nuova disciplina dei diritti del consumatore*, cit., p. 114.

²⁹ R. ALESSI, *Le prestazioni amministrative rese ai privati*, Milano, 1956.

³⁰ Sul punto, per tutti, CERULLI IRELLI, *Corso di diritto amministrativo*, cit., p. 742.

³¹ P. VIRGA, *Servizio pubblico*, cit., p. 191, ove si afferma che «In relazione alla connotazione propria del servizio pubblico di offerta indifferenziata al pubblico, l'utente vanta un vero e proprio diritto soggettivo perfetto all'espletamento del servizio». Conforme a tale impostazione: E. CASSETTA, *Manuale di diritto amministrativo*, cit., p. 614. In senso parzialmente difforme: C. FRESA, voce *Servizio pubblico*, cit., p. 1376 ss.

³² Se, dunque tra consumatore e produttore sussiste il c.d. «rapporto di consumo», tra utente ed esercente viene ad instaurarsi un «rapporto di utenza» all'interno del quale il primo è chiamato a partecipare al miglioramento del servizio in termini di qualità ed efficienza. In ciò, peraltro, potrebbe ravvisarsi la ragione giustificativa della collocazione definitiva da parte del legislatore del presente titolo relativo all'erogazione di servizi pubblici all'interno della parte III dedicata al «rapporto di consumo».

³³ Si noti come l'uso del termine «deve» denoti l'intenzione del legislatore di accentuare proprio il carattere obbligatorio, e non meramente discrezionale, dell'adozione e del rispetto degli standard qualitativi da parte dell'ente erogatore.

³⁴ Al cui commento si rinvia.

³⁵ Il d.lgs. n. 286/99 concerne disposizioni per il «riordino e potenziamento dei meccanismi e strumenti di monitoraggio e valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati delle attività svolte dalle amministrazioni pubbliche, a norma dell'art. 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 193 del 18 agosto 1999». Esso si colloca nel più ampio sistema del riordino dei controlli amministrativi, avviato con la legge 14 gennaio 1994, n. 20, concentrandosi essenzialmente sui c.d. controlli

286/99, rubricato «qualità dei servizi pubblici», ha sancito che i servizi pubblici nazionali e locali devono essere erogati con modalità tali da promuovere il miglioramento della qualità, assicurando la tutela dei cittadini e degli utenti e la loro partecipazione, nelle forme anche associative, riconosciute dalla legge, alle inerenti procedure di valutazione e definizione degli standard qualitativi (art. 11, comma 1).

L'art. 101 ha ripreso questi concetti, puntualizzandone, tuttavia alcuni aspetti fondamentali. Come si è visto, il secondo comma della norma in commento riguarda lo «svolgimento del rapporto di utenza» abbandonando il concetto di «erogazione del servizio pubblico» prevista nel decreto legislativo; ciò al fine di inquadrare il sistema dei servizi pubblici in un'ottica maggiormente partecipativa. Il terzo comma specifica questo concetto «garantendo» agli utenti «la partecipazione» alla definizione degli standard di qualità e alla loro conseguente valutazione. L'uso del termine «garantire» in luogo di quello, adottato dal legislatore delegato, di «assicurare», intende connotare in senso più propriamente giuridico la posizione della partecipazione dell'utente nell'ottica del miglioramento della qualità del servizio.

L'idea di fondo, come si è visto, risponde all'esigenza di reimpostare i rapporti tra soggetti erogatori ed utenti, in rispondenza alle più recenti linee di tendenza di riforma degli apparati pubblici³⁶. Dando centralità all'elemento della partecipazione, è possibile, in sostanza, migliorare la qualità, l'efficienza e l'imparzialità dei servizi³⁷. Più precisamente, la partecipazione consente sia di introdurre gli interessi dell'utente in relazione alle decisioni assunte dall'ente esercente, sia di acquisire le valutazioni ed i giudizi espressi dall'utente sul servizio ricevuto, nonché le eventuali indicazioni per migliorarlo³⁸.

Perfettamente in linea con tale impostazione, la disposizione in commento, lungi dal relegare l'utente in una posizione marginale, pretende che lo stesso sia coinvolto in tutto il procedimento formativo degli standard di qualità, dalla loro «definizione» alla conseguente «valutazione».

Il processo di definizione degli standard consta di tre momenti fondamentali. Dapprima devono essere individuati i c.d. fattori di qualità del servizio, cioè gli obbiettivi da perseguire³⁹. In secondo luogo devono essere elaborati gli indicatori, cioè i parametri quantitativi, qualitativi e temporali per misurare la qualità del servizio. Infine devono essere stabiliti, per ciascun indicatore, i valori standard di cui l'ente erogatore si impegna a garantire l'osservanza⁴⁰.

La conseguente «valutazione» degli standard, invece, intende conferire maggiore sostanza e dinamismo al rapporto di servizio. Attraverso essa è consentito agli utenti di monitorare la verifica del rispetto dei parametri definiti, e di aggiornarli periodicamente, in modo da migliorare le qualità delle prestazioni in senso più favorevole ai bisogni dei destinatari.

Un'interpretazione della norma coerente con la sua *ratio* deve portare a ritenere che il legislatore abbia voluto riferirsi alla tipologia degli standard cc.dd. «specifici», alla cui definizione e valutazione l'utente è chiamato a partecipare⁴¹. Solo ricorrendo a standard specifici è, infatti, possibile ottenere, in concreto, il

interni. In particolare vengono individuati quattro tipi di controlli: i controlli di regolarità amministrativa e contabile, diretti a verificare la legittimità, la regolarità e la correttezza dell'azione amministrativa; il controllo di gestione, svolto sulla base dei parametri di efficienza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa; la valutazione della diligenza, che consiste nella valutazione delle prestazioni del personale con qualifica dirigenziale; la valutazione e il controllo strategico, che servono a verificare l'adeguatezza delle scelte compiute in sede di attuazione dei piani, dei programmi e di altri strumenti di determinazione dell'indirizzo politico, in termini di congruenza tra risultati conseguiti ed obbiettivi predefiniti (art. 1, comma 1, d.lgs. n. 286/99). Per una valutazione sulla riforma si rinvia a: B. DENTE, *L'evoluzione normativa dei controlli negli anni '90*, in *Lav. nelle p. a.*, 1999, p. 1197 ss.; R. PEREZ, *L'efficienza per decreto*, in *Giorn. dir. amm.*, 2000, p. 28 ss.; I. BORRELLO, *Il nuovo sistema dei controlli interni*, *ivi*, 2000, p. 36 ss.

³⁶ *Supra*, par. 1.

³⁷ R. FERRARA, *Contributo allo studio della tutela dell'amministrazione. Profili pubblicistici*, cit., p. 496. Il ruolo della partecipazione degli utenti nello svolgimento dell'attività amministrativa è sottolineato anche da D. SORACE, *Gli interessi di servizio pubblico tra obblighi e poteri delle amministrazioni*, in *Foro. it.*, V, 1988, p. 205 ss.

³⁸ G. SEVERINI e S. BATTINI, *La carta dei servizi pubblici. Erogazione delle prestazioni e diritti degli utenti*, cit. p. 59.

³⁹ Ad esempio, per il servizio postale fattori di qualità possono essere: la rapidità nel recapito della corrispondenza, la sicurezza dell'integrità del suo contenuto etc; per il servizio di trasporto ferroviario: la puntualità dei treni, la regolarità delle corse, etc, per il servizio telefonico: la continuità del collegamento telefonico, la qualità della connessione e della comunicazione e così via.

⁴⁰ Cfr. G. SEVERINI e S. BATTINI, *o. u. c.*, p. 62 ss.

⁴¹ Per consentire agli utenti la valutazione degli standard, di verificarne l'osservanza e di pretenderne il rispetto, è, infatti, necessario che gli stessi siano dotati di un sufficiente grado di specificità. Sotto questo profilo si è operata una distinzione tra standard generali e standard specifici. I primi rappresentano gli obbiettivi di qualità in relazione al complesso delle prestazioni rese all'utente. Essi attengono quindi al profilo generale dell'organizzazione del servizio, rispetto al quale l'ente conserva ampi margini di discrezionalità, e, pertanto, sfuggono ad un controllo da parte del destinatario delle prestazioni. Gli standard specifici, invece, attengono alle singole prestazioni rese all'utente, che vengono definite esattamente in termini quantitativi, qualitativi e temporali. Essi, quindi, costituendo precisi impegni, consentono un controllo immediato sulla loro effettiva osservanza e possono essere oggetto di pretesa diretta da parte dell'utente nei confronti del soggetto erogatore. Per un'analisi completa sulle varie tipologie di standard si rinvia a: C. LACAVA, *L'attuazione della carta dei servizi pubblici*, in *Giorn. dir. amm.*, 1996, pp. 873 ss. Si vedano anche: M. CIRCI,

miglioramento della qualità del servizio, ancorando la responsabilità dell' esercente a dati certi, ed impedendogli, così, di porre in essere quelle pratiche abusive, frequentemente adottate in passato, che si risolvevano nell' adottare molti fattori di qualità - meglio definibili con standard specifici - attraverso standard generici, in modo da eludere il controllo dell' utente⁴².

Quanto alle modalità di partecipazione alla definizione e valutazione degli standard di qualità, il terzo comma dell' art. 101 precisa che la partecipazione debba avvenire «attraverso forme rappresentative».

La norma differisce parzialmente dal richiamato art. 11 d.lgs. n. 286/99, ove la partecipazione degli utenti viene assicurata «nelle forme, anche associative, riconosciute dalla legge». L' abolizione dell' inciso «anche» da parte del legislatore mostra l' intento di conferire alle associazioni di categoria un ruolo esclusivo nella nuova ottica collaborativa cui devono essere improntati i rapporti di utenza. In tal modo si intende accentuare, anche in materia di servizi pubblici, la funzione degli enti esponenziali che, senza dubbio, possono meglio del singolo utente rappresentare gli interessi della categoria ed, in specie, l' interesse alla qualità del servizio pubblico. Partecipazione esclusiva delle associazioni di categoria alla definizione e alla valutazione degli standard, significa, in sintesi, conferire a queste ultime una specifica funzione di tutela collettiva esclusiva, anche di carattere preventivo (già prevista, in linea generale, da alcune disposizioni di legge, sotto forma di intervento nei procedimenti amministrativi⁴³) che va ad aggiungersi alla tutela successiva, di carattere giurisdizionale, riconosciuta dalla legge⁴⁴.

3. Occorre, da ultimo, esaminare le conseguenze giuridiche del mancato rispetto da parte dell' ente erogatore degli standard di qualità. È possibile, infatti, che l' esercente eroghi prestazioni qualitativamente inferiori agli standard predefiniti ovvero ometta di adeguare le prestazioni ai nuovi parametri, come rivalutati in seguito ad aggiornamenti periodici.

In queste ipotesi, che non vengono considerate espressamente dall' art. 101, soccorre la disposizione di cui al citato art. 11 d.lgs. n. 286/99, ove, al comma 2, si prevede, che vengano stabiliti «i casi e le modalità di indennizzo automatico e forfettario all' utenza per il mancato rispetto degli standard di qualità».

Lo strumento dell' indennizzo automatico forfettario risponde all' esigenza di munire l' utente di un mezzo di pressione sull' ente erogatore al rispetto delle regole che caratterizzano la sua azione, a prescindere della sussistenza di un danno risarcibile.

A dire il vero, secondo parte della dottrina, il termine «indennizzo» non avrebbe un ruolo decisivo nel senso di sganciare l' obbligazione dalla dimensione effettiva del danno verificatosi, essendo, piuttosto un' espressione usata genericamente ed in modo atecnico dal legislatore speciale⁴⁵. Ciò, tuttavia, non dovrebbe condurre ad ancorare l' istituto alla nozione codicistica di indennità ed indennizzo. Infatti il riferimento alle nozioni di «automaticità» e di determinazione «forfettaria» del *quantum*, elidono ogni profilo di discrezionalità giudiziale, che, al contrario, nell' indennizzo di matrice civilistica si esalta nella valutazione equitativa della prestazione dovuta. In quest' ottica, gli indennizzi automatici forfettari parrebbero accostarsi alle clausole penali in quanto, al pari di queste, possiedono la duplice finalità di stabilire anticipatamente la misura del risarcimento del danno e di stimolare l' ente erogatore all' adempimento⁴⁶.

Una tale costruzione, in vero, parrebbe essere revocata in dubbio sulla considerazione che il legislatore, lungi dall' aver peccato di superficialità, abbia voluto proprio svincolare la tutela dell' utente da una logica di tipo risarcitorio. In particolare l' uso del termine «indennizzo», in luogo di quello «risarcimento», sintetizza l' intenzione del legislatore di approntare un meccanismo di tutela che prescinda dalla sussistenza di un danno effettivo, ossia dal pregiudizio concretamente subito dall' utente sotto forma di violazione del suo diritto soggettivo.

L' attuazione della carta dei servizi pubblici, in *Giorn. dir. amm.*, 1998, p. 790 ss.; L. LO SCHIAVO, *La carta dei servizi pubblici nel cestino dei rifiuti? Un caso di attuazione di politiche innovative in condizioni di ambiguità*, in *Riv. trim. sc. amm.*, 1997, p. 53 ss.

⁴² S. BATTINI, *La tutela dell' utente e la carta dei servizi pubblici*, cit., p. 193, in particolare *sub* nota 18.

⁴³ Cfr. artt. 9 e 10 legge 7 agosto 1990, n. 241, che prevedono la facoltà delle associazioni di categoria di intervenire nel procedimento amministrativo, di prendere visione degli atti e di presentare memorie scritte e documenti; art. 2, comma 23, legge 14 novembre 1995, n. 481, ove si prevede che le Autorità di regolazioni dei servizi di pubblica utilità devono, con proprio regolamento, prevedere meccanismi di audizione periodiche delle associazioni dei consumatori e degli utenti.

⁴⁴ Art. 3 l. 281/98, che attribuisce alle associazioni iscritte in apposito albo la legittimazione ad agire in giudizio per la tutela inibitoria, anche in via urgente, avverso atti e comportamenti lesivi degli interessi collettivi, davanti al giudice competente.

⁴⁵ G. NAPOLITANO, *Gli «indennizzi automatici» agli utenti di servizi pubblici*, in *Danno e resp.*, 1996, p. 15 ss.

⁴⁶ G. NAPOLITANO, *o. u. c.*, p. 18 ss.

L'indennizzo automatico forfettario, più che alle clausole penali, che si inquadrano in un'ottica riparatoria o, secondo altra costruzione, sanzionatoria⁴⁷, ma che presuppongono pur sempre l'inadempimento della controparte, si atteggiano come strumenti rimediali atipici in funzione protettiva del supremo interesse dell'utente all'efficienza e alla qualità del servizio pubblico⁴⁸.

Così configurato, tale strumento di tutela pare meglio armonizzarsi con le nuove esigenze emerse nell'ordinamento positivo volte a ricondurre il rapporto tra ente erogatore ed utente nell'alveo del diritto comune, proprio al fine di conferire autonoma rilevanza agli interessi dell'utente, in vista di una più ampia ed effettiva tutela⁴⁹.

Per quanto riguarda, infine, le modalità dell'indennizzo, il secondo comma dell'art. 11 d.lgs. n. 286/99 stabilisce che le stesse siano stabilite «con direttive, aggiornabili annualmente, del Presidente del Consiglio dei Ministri». La norma deve essere coordinata con le disposizioni di cui alla legge 14 novembre 1995, n. 481 che, in materia di servizi di pubblica utilità, ha istituito le Autorità di regolazione dei servizi di pubblica autorità. All'Autorità sono conferiti specifici poteri tra cui quelli di ordinare all'ente erogatore la cessazione dei comportamenti lesivi dei diritti degli utenti, anche imponendo l'obbligo di corrispondere un indennizzo⁵⁰; inoltre, nel caso sorgano controversie, sono previsti speciali procedimenti conciliativi o di arbitrato da svolgersi presso l'Autorità, che si pongono come condizioni di procedibilità dell'azione in sede giurisdizionale⁵¹.

La competenza, dunque, per i settori di pubblica utilità, ove sia stata istituita apposita Autorità di regolazione, sembra spettare in via preventiva a quest'ultima⁵².

Negli altri settori, invece, occorrerà procedere direttamente per via giurisdizionale all'accertamento del mancato rispetto degli standard di qualità e al conseguente diritto alla corresponsione dell'indennizzo forfettario⁵³. La giurisdizione spetterà al giudice ordinario, trattandosi di controversie che vertono su posizioni soggettive dell'utente e non sono coinvolte dall'esercizio del potere autoritativo⁵⁴.

4. Lo strumento individuato dal legislatore per consentire il raggiungimento dell'obiettivo del miglioramento della qualità e dell'efficienza dei servizi pubblici, in modo da garantire una maggiore soddisfazione dell'utente - consumatore, è rappresentato dalle «Carte dei Servizi»⁵⁵. Esse possono essere

⁴⁷ In questa seconda ottica la clausola penale avrebbe la funzione di pena privata. Per un approfondimento sul tema delle pene private si rinvia ai contributi di: A. THON, *Norma giuridica e diritto soggettivo. Indagini di teoria generale del diritto*, Padova, 1951; S. PATTI, voce *Pena privata*, in *Dig. disc. priv.*, XIII, Torino, 1995, p. 350 ss.; AA. VV., *Le pene private*, a cura di F. Busnelli e G. Scaffi, Milano, 1985.

⁴⁸ Sembra aderire a tale impostazione, pur con qualche distinguo: G. TULUMELLO, *Privatizzazione dei servizi pubblici e problemi di tutela giurisdizionale*, in *Contr. e impr. eur.*, 1999, p. 386 ss., secondo cui l'indennizzo automatico forfettario si configura «non come misura sostitutiva dei rimedi civilistici [...] ma quale sanzione amministrativa che a tali rimedi si affianchi».

⁴⁹ Sul tema della rilevanza dell'interesse soggettivo, come potere di far valere in via giurisdizionale qualsivoglia interesse specificamente riferibile alla propria sfera: G. PALERMO, voce *Legittimazione*, cit., p. 7 ss.

⁵⁰ Cfr. art. 2, comma 20, lett. d, l. n. 481/95.

⁵¹ Cfr. art. 2, comma 24, lett. b, l. n. 481/95.

⁵² Sul punto G. NAPOLITANO, *o. c.*, p. 20 ss.

⁵³ Lo stesso avviene, ovviamente, anche nei settori dei servizi di pubblica utilità, ove manchi l'Autorità di regolazione ovvero nel caso in cui il procedimento conciliativo od arbitrale non sia andato a buon fine.

⁵⁴ In base a tale criterio la Corte cost., con sent. 5 luglio 2004, n. 204, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 33 decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 80 (come modificato dall'art. 7 della legge 21 luglio 2000, n. 205) affermando che in materia di servizi pubblici può esserci giurisdizione esclusiva del g.a. solo laddove diritti soggettivi siano investiti da provvedimenti amministrativi (ad es. atto di concessione, vigilanza sulla concessione etc.), non già in quelle fasce di rapporti cc. dd. paritetici, dove l'amministrazione non agisce quale espressione di *potestas publica*.

⁵⁵ La Carta dei Servizi è un istituto verso il quale, solo recentemente, la dottrina ha dimostrato un'attenzione specifica. Una prima, completa, ricostruzione della sua disciplina è rinvenibile in G. VESPERINI e S. BATTINI, *La carta dei servizi pubblici. Erogazione delle prestazioni e diritti degli utenti*, cit. Sull'apporto che lo strumento giuridico della Carta dei Servizi fornisce, in termini di maggiore tutela della posizione dell'utente, soprattutto a seguito degli squilibri determinatisi con l'avvento delle privatizzazioni, si vedano: G. VESPERINI, *L'attuazione della carta dei servizi in Italia*, cit., p. 173 ss.; S. BATTINI, *La tutela dell'utente e la carta dei servizi*, cit., p. 185 ss.; F. PUGLIESE, *L'autorità di regolazione dei servizi pubblici essenziali. I controlli interni*, in *Riv. trim. appalti*, 1995, p. 233 ss. Più in generale, sul punto, merita attenzione il contributo fornito da M. A. STEFANELLI, *La tutela dell'utente di pubblici servizi*, Padova, 1994, specialmente p. 163 ss.; G. SANVITI, *La carta dei servizi pubblici*, in *Reg. e gov. loc.*, 1994, pp. 719 ss.; A. MARINO, *Servizi pubblici e carta dei servizi: un quadro metodologico amministrativo*, in *Il nuovo gov. loc.*, 1997, p. 155 ss. Sotto il profilo dell'utilità dell'istituto in esame per migliorare la qualità dei servizi pubblici: L. FERRARI, *La carta dei servizi pubblici, ulteriore attuazione dei principi costituzionali del buon andamento e dell'imparzialità dell'amministrazione*, in *Riv. pers. ente loc.*, 1996, p. 945 ss.; F. PUGLIESE, *Le carte dei servizi. L'autorità di regolazione dei servizi pubblici essenziali. I controlli interni*, in *Riv. trim. appalti*, 1995, p. 233 ss. A. MARTINELLI, *Soddisfazione degli utenti, fiducia e partecipazione: il ruolo delle carte dei servizi*, in *Il nuovo gov. loc.*, 1996, p. 5 ss. Per quanto riguarda i profili giuridici della Carta dei Servizi si segnalano i

definite, in via di prima approssimazione, come dei «patti» tra ente erogatore ed utenti finalizzati alla *customer satisfaction*, volti, cioè a garantire l'erogazione delle prestazioni nel rispetto degli standard di qualità ed efficienza⁵⁶.

L'ultimo comma della norma in commento, prescrivendo l'obbligo di adottare Carte dei Servizi, evidenzia la precisa scelta del legislatore di considerare, appunto, le Carte come gli strumenti tecnico - giuridici più idonei a riqualificare il rapporto utente - esercente⁵⁷. Non a caso la *ratio* delle Carte dei Servizi è rinvenibile proprio nell'integrazione e nel rafforzamento del rapporto di utenza al fine di garantire e tutelare l'utente che pretende la corrispondenza delle prestazioni erogate ai parametri standard precedentemente concertati.

Tale obiettivo non rappresenta una novità nel panorama giuridico italiano. Già nel 1994, infatti, era stata adottata la direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 27 gennaio 1994⁵⁸ (c.d. direttiva Ciampi) che, sulla scorta delle principali esperienze straniere in materia⁵⁹, introduceva una «Carta dei Servizi» generale - valevole, in linea di principio, per tutti i soggetti che erogano servizi pubblici - articolata in tre parti.

La prima parte enuclea i principi fondamentali che devono informare l'erogazione dei servizi pubblici⁶⁰.

contributi di: G. SBISA, *Natura e funzione delle "Carte dei Servizi" La carta del servizio elettrico*, in *Rass. giur. enel.*, 1997, pp. 333 ss.; A. M. ALBERTI, *La carta dei servizi*, in *Riv. pers. ente loc.*, 1996, p. 465 ss.; L. LO SCHIAVO, *La carta dei servizi nel cestino dei rifiuti? Un caso di attuazione di politiche innovative in condizioni di ambiguità*, in *Riv. trim. sc. amm.*, 1997, p. 53 ss. In particolare, sugli strumenti normativi adottati per l'attuazione delle Carte dei Servizi: C. LACAVA, *L'attuazione della carta dei servizi pubblici*, in *Giorn. dir. amm.*, 1996, p. 873 ss.; R. MANGIA, *La carta dei servizi nell'ordinamento giuridico italiano*, in *Ragiusan*, 1996, p. 6 ss.; G. SCIULLO, *Profili della direttiva 27 gennaio 1994 ("Principi sull'erogazione dei servizi pubblici")*, in *Dir. econom.*, 1996, p. 47 ss.; R. MUSSARI, *L'attuazione della Carta dei servizi pubblici in Italia: brevi considerazioni sullo "stato dell'arte"*, in *Azienda pubbl.*, 1997, p. 335 ss.; M. CIRCI, *L'attuazione della carta dei servizi pubblici*, in *Giorn. dir. amm.*, 1998, p. 790 ss.; M. MANCINI PROIETTI, *La Carta dei servizi pubblici in Italia. L'evoluzione del quadro normativo*, in *Nuova rass.*, 2000, p. 1139 ss.; sullo stesso tema con specifico attenzione ai singoli ambiti di applicazione: C. NARDONE, *Lo schema generale di riferimento per la predisposizione delle "Carte dei Servizi" nel settore elettrico*, in *Rass. giur. enel.*, 1996, p. 59 ss.; E. RIGHI e L. ESPOSITO, *La carta dei servizi pubblici nella sanità*, in *Sanità pubbl.*, 1994, p. 693 ss.; F. TESTA, *La carta dei servizi: uno strumento per la qualità nell'Università*, Padova, 1996. In una prospettiva comparatistica si pongono: P. MARCONI, *La carta dei servizi pubblici e la Citizen's Charter. La normativa sulla carta dei servizi*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1998, p. 197 ss.; H. SHOVELTON, *The citizen's charter. The user's prospective*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1998, p. 463 ss.; T. BOVAIRD, *Monitoring and evaluating the success of the UK citizen's charter*, *ivi*, 1998, p. 781. Tra i contributi più recenti sul tema si segnalano, infine: M. CIRCI, *La carta dei servizi pubblici: uno strumento abbandonato o in evoluzione?*, in *Giorn. dir. amm.*, 2001, p. 636 ss.; L. IEVA, *Il principio della qualità del servizio pubblico e la "Carta dei Servizi"*, in *Giorn. dir. amm.*, 2001, p. 228 ss.; ID., *Tutela dell'utente e qualità del servizio pubblico. Dall'organizzazione alla "Carta dei Servizi"*, Milano, 2002; V. ROSSI, *La Carta dei Servizi pubblici*, in *Diritto dei consumatori e nuove tecnologie*, a cura di F. BOCCHINI, II, Torino, 2003, p. 113 ss.; Ministero delle Attività Produttive, *Dalla Carta dei Servizi alla carta della qualità*, studio a cura di Area Politiche e studi - Dipartimento Politiche per il Commercio e i Servizi - Maggio 2003.

⁵⁶ Così L. IEVA, *Il principio della qualità del servizio pubblico e la "Carta dei Servizi"*, cit., p. 230; sul punto anche M. CIRCI, *L'attuazione della carta dei servizi pubblici*, cit., secondo cui la Carta dei Servizi non costituisce un mero documento formale, ma un «patto reale» tra ente ed erogatore ed utente in termini di informazione, standard di qualità e meccanismi di partecipazione e tutela.

⁵⁷ Sul punto: R. MANGIA, *La carta dei servizi nell'ordinamento giuridico italiano*, cit., p. 6 ss., il quale, dopo aver ribadito come la carta dei servizi miri alla riqualificazione del rapporto cittadino e pubblici poteri, precisa l'utilità della Carta dei Servizi al fine di «individuare nuove regole nella erogazione dei servizi e di integrare in tale ambito le forme tradizionali di protezione del cittadino».

⁵⁸ Dir. P.C. 27 gennaio 1994, recante «Principi sull'erogazione dei servizi pubblici», pubblicata in G.U. 22 febbraio 1994, n. 43.

⁵⁹ Già nel 1991, infatti, era stato predisposto in Inghilterra un documento denominato *The Citizen's Charter*, la cui finalità dichiarata era quella di «rendere i servizi pubblici meglio rispondenti ai desideri degli utenti, e di migliorarne la qualità». Con analoghe finalità in Francia, nel 1992, è stata predisposta la *Charte de services public*. In Spagna, nello stesso anno, è stato elaborato un *Plan de modernización de la administración de estrado*, volto al miglioramento dei rapporti tra amministrazione e cittadini in vista di un più elevato livello di qualità nei servizi pubblici. Sempre nel 1992 in Belgio è stata pubblicata la *Charte des utilisateur des services publics*, al fine di migliorare «la relazione di confianza tra il cittadino e l'autorità». Negli Stati Uniti, nel 1993, è stato presentato il *National Performance Review Report*, finalizzato alla riorganizzazione dell'apparato amministrativo, con attenzione primaria ai bisogni dell'utente. Per alcuni commenti, in dottrina si rinvia a: S. CASSESE, *Aggiornamenti sulla riforma amministrativa negli Stati Uniti d'America, nel Regno Unito e in Francia*, in *Corr. giur.*, 1994, pp. 1029 ss. P. MARCONI, *La carta dei servizi pubblici e la Citizen's Charter*, cit., pp. 197 ss.; H. SHOVELTON, *The citizen's charter. The user's prospective*, cit., pp. 463 ss.; T. BOVAIRD, *Monitoring and evaluating the success of the UK citizen's charter*, cit. pp. 781. Al livello comunitario, infine, nel 1994 è stata presentata al Parlamento europeo una proposta per l'adozione di una «Carta europea dei servizi pubblici»; il dibattito che ne è seguito, è sfociato in una Risoluzione del Parlamento europeo (*Imprese pubbliche, privatizzazioni e servizi pubblici nella Comunità Europea - A3-0254/94*), la quale contiene l'invito alla Commissione ad assumere le iniziative più opportune dirette all'adozione di una Carta europea dei servizi pubblici. Riflessioni sul punto sono presenti in N. RANGONE, *Verso una carta europea dei servizi pubblici?*, in *Reg. e gov. loc.*, 1994, p. 739 ss.; ID., *I servizi di interesse generale in Europa*, in *Giorn. dir. amm.*, 1997, p. 384 ss.

⁶⁰ Essi sono individuati: nell'uguaglianza dei diritti degli utenti, senza alcuna forma di discriminazione; nell'imparzialità dei soggetti erogatori; nella continuità dell'erogazione del servizio; nel diritto di scelta tra più soggetti erogatori, da attribuire, ove possibile, all'utente; nella partecipazione degli utenti alla prestazione del servizio, anche tramite il diritto di accesso; nell'efficienza e nell'efficacia del servizio.

La seconda parte individua le regole concernenti gli strumenti⁶¹. La terza parte afferisce ai meccanismi di garanzia per la corretta applicazione della Carta dei Servizi e per la tutela delle situazioni giuridiche soggettive degli utenti⁶².

L'impianto della Carta dei Servizi, così disegnato, presentava una serie di inconvenienti difficilmente superabili.

Sotto un profilo meramente formale, lo strumento normativo utilizzato dal legislatore, quello della direttiva, portava parte della dottrina a porre in dubbio la stessa fondatezza giuridica della Carta dei Servizi. La debolezza dell'atto in cui era inserita, del tutto privo di efficacia vincolante per i destinatari, privava La Carta di quella consistenza giuridica, residuando, al più, un'efficacia formale, in termini di *moral suasion*⁶³.

In secondo luogo, sotto un profilo sostanziale, la Carta dei Servizi, pur disciplinata nell'intenzione di rappresentare uno strumento migliorativo della qualità dei servizi a beneficio dell'utente, rischiava di vanificare sul piano effettivo tale obiettivo, in quanto lasciava alla capacità di autocontrollo e di autonormazione dell'ente erogatore la definizione dei parametri qualitativi, adottati unilateralmente e non, come auspicabile, in contraddittorio con gli utenti del servizio⁶⁴.

In terzo ed ultimo luogo, l'adozione di una Carta dei Servizi «generale» appariva inappagante, in quanto strumento inidoneo a rispettare le peculiari esigenze di ciascun settore di erogazione.

Nel tentativo di ovviare a tali inconvenienti, il legislatore è intervenuto emanando il decreto legge 12 maggio 1995, n. 163, poi convertito con modifiche nella legge 11 luglio 1995, n. 273, ove viene sancito l'obbligo per tutti gli enti erogatori di servizi di adottare Carte dei Servizi specifiche per i singoli settori, sulla base dei principi stabiliti dalla direttiva Ciampi e in base a schemi generali di riferimento settoriali⁶⁵, predisposti dal Dipartimento della Funzione pubblica d'intesa con le amministrazioni interessate (art. 2). In tal modo, da una parte si forniva una puntuale base giuridica alla direttiva del 1994, dall'altra si accentuava, attraverso gli schemi generali di riferimento specifici per i singoli settori, la necessità di diversificare il contenuto delle Carte. Tale contenuto, tuttavia, rimaneva pur sempre frutto di eteroregolamentazione pubblicistica⁶⁶.

In questo sistema, dunque, il ruolo dell'utente rimaneva relegato nello sfondo, non essendo previsto alcun meccanismo partecipativo⁶⁷. In tal modo si rischiava di tradire il significato che ontologicamente appartiene alle Carte dei Servizi, quello, cioè di «patto» stipulato tra i singoli enti erogatori e gli utenti, con il potere pubblico in funzione di garante⁶⁸.

Una prima inversione di tendenza è intervenuta con la già citata l. 14 novembre 1995, n. 481, che, nell'istituire le Autorità di regolazione di servizi di pubblica utilità, ha conferito loro, fra gli altri, i poteri di definire gli standard generali e specifici di qualità del servizio, a conclusione di un procedimento che prevede la consultazione tanto degli enti erogatori quanto dei rappresentanti degli utenti (art. 2, comma 12, lett. h). Inoltre alle Autorità vengono conferiti forti poteri di controllo sull'osservanza delle Carte dei Servizi, e dei criteri in esse contenuti (art. 2, comma 12, lett. p) nonché poteri sanzionatori in caso di loro violazione da parte degli esercenti (art. 2, comma 12, lett. m).

⁶¹ Tali regole possono essere suddivise in due sottogruppi. Da un lato quelle che impongono all'ente erogatore di individuare i fattori di qualità del servizio e, in base a queste, adottare e pubblicare gli standard di qualità (generici e specifici) da rispettare (art. 1). Dall'altro figurano le regole specifiche volte a migliorare le relazioni tra esercente ed utente: semplificazione delle procedure (art. 2), informazione degli utenti (art. 3), rapporti con gli utenti (art. 4), dovere di valutazioni delle qualità dei servizi (art. 5), forme di rimborso in caso il servizio reso sia inferiore in termini di qualità e tempestività, agli standard adottati.

⁶² In particolare la direttiva individua una duplice forma di controllo: uno interno, assicurato dallo stesso ente erogatore tramite un apposito ufficio che ha il compito di valutare i risultati perseguiti e di esaminare i reclami presentati dagli utenti (art. 1); l'altro esterno, svolto da un «Comitato permanente per l'attuazione della Carta dei Servizi», con una pluralità di funzioni tra cui la risoluzione dei conflitti tra gli utenti e i soggetti che erogano il servizio e la vigilanza sulla corretta attuazione complessiva della Carta (art. 2).

⁶³ Così G. SCIULLO, *Profili della direttiva 27 gennaio 1994*, cit., p. 60 ss. Sulle ragioni che hanno spinto all'adozione dello strumento della direttiva, si vedano le notazioni di G. VESPERINI - S. BATTINI, *La carta dei servizi pubblici*, cit., p. 71, sub nota 3.

⁶⁴ In tal senso, L. IEVA, *Tutela dell'utente e qualità del servizio pubblico*, cit., p. 121.

⁶⁵ Emanati con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri. Si ricordano, in proposito: per il settore idrico il decreto Presidente del Consiglio 29 aprile 1999; per il settore postale il decreto Presidente del Consiglio 30 gennaio 1996; per il settore previdenziale ed assistenziale il decreto Presidente del Consiglio 21 dicembre 1995; per il settore del gas il decreto Presidente del Consiglio 18 settembre 1995; per il settore elettrico il decreto Presidente del Consiglio 18 settembre 1995; per il settore scolastico il decreto Presidente del Consiglio 7 giugno 1995; per il settore sanitario il decreto Presidente del Consiglio 19 maggio 1995.

⁶⁶ Sul punto si vedano le interessanti riflessioni di G. VESPERINI, *La Carta dei servizi pubblici in Italia*, cit., p. 174 ss.

⁶⁷ G. VESPERINI e S. BATTINI, *La carta dei servizi pubblici*, cit., p. 89;

⁶⁸ S. BATTINI, *La carta dei servizi pubblici*, cit., p. 703;

In perfetta aderenza con questa linea di tendenza si colloca il più volte citato art. 11 d.lgs. n. 286/99 che - in attuazione della delega di cui agli artt. 11 e 17 della l. 15 marzo 1997, n. 59 (c.d. legge Bassanini 1) - contiene l'attuale disciplina di riferimento in tema di Carte dei Servizi.

La norma contiene una disciplina semplificata in tema di determinazione dei parametri guida per l'emanazione delle Carte dei Servizi. Il superamento del vecchio sistema viene realizzato da un lato attraverso l'abrogazione dell'art. 2 della l. n. 273/95, dall'altro sostituendo gli schemi generali di riferimento con l'adozione di direttive del Presidente del Consiglio dei Ministri, aggiornabili annualmente⁶⁹.

Il definitivo sistema, dunque, si incentra su un'unica fonte di disciplina, la direttiva governativa, in raccordo con le competenze riservate alle autorità di regolazione in singoli settori. Tale semplificazione riduce sensibilmente gli interventi autoregolativi dell'amministrazione in tema di Carte dei Servizi, riqualificando le relazioni tra enti ed utenti in una prospettiva di miglioramento della qualità ed efficienza dei pubblici servizi. Di contro lo strumento della direttiva governativa ha generato in parte della dottrina le stesse perplessità manifestate sotto il vigore della direttiva Ciampi. In particolare, sottolineando la «debolezza» di un atto sostanzialmente politico-amministrativo, quale la direttiva, per regolare una materia avente natura e sostanza normativa⁷⁰, si è affermato come la scelta del legislatore paia, in realtà, tradire l'originario disegno della l. n. 59/97, volta a rendere di portata generale l'impiego delle Carte dei Servizi⁷¹; ciò in quanto, se pur la direttiva, quale atto amministrativo, ha efficacia vincolante per le amministrazioni cui è destinata, la stessa non avrebbe la forza di imporre giuridicamente le regole contenute dalle singole Carte dei Servizi, volte ad integrare il rapporto di utenza con la previsione di strumenti di garanzie e forme di tutela degli utenti in funzione della realizzazione dei loro supremi interessi aventi portata generale⁷².

È forse per evitare questi rischi che l'ultimo comma della norma in commento riproduce sostanzialmente il contenuto dell'abrogata previsione di cui all'art. 2 della l. n. 273/95, sancendo che sia la «legge» a stabilire l'«obbligo» di adottare Carte dei Servizi da parte degli enti, con meccanismi di attuazione diversificati a seconda dei singoli settori. Tale riproposizione, lungi dal voler rappresentare un ritorno a impostazioni vetero-centraliste, deve essere interpretata, sistematicamente, con i due commi precedenti, ove, come si è visto, vengono specificati i contenuti di cui all'art. 11 del d.lgs. n. 286/99⁷³, tra i quali spiccano lo svolgimento del rapporto di utenza nel rispetto di standard di qualità predeterminati e il ruolo dell'utente chiamato a partecipare, attraverso enti esponenziali, al procedimento di formazione degli standard e alla loro successiva valutazione.

La lettura sistematica dell'ultimo comma dell'art. 101, dunque, conduce a rafforzare anche sul piano formale la pretesa che le Carte dei Servizi abbiano la necessaria «forza di legge» che consenta loro di imporsi agli stessi soggetti erogatori obbligandoli non solo sotto all'adozione delle Carte, ma anche al rispetto degli obblighi in esse contenuti, *in primis* gli standard di qualità del servizio elaborati di concerto con l'utenza, riducendo al minimo qualsivoglia profilo di discrezionalità.

Da quanto appena detto non pare possano esservi dubbi sulla natura obbligatoria delle Carte dei Servizi⁷⁴. Più complessa è la qualificazione giuridica degli obblighi specifici in esse contenuti. Tali obblighi, come visto, si risolvono in una serie di impegni, aventi ad oggetto la qualità del servizio prestato, che incidono sul rapporto di utenza integrandolo *ab externo*. Più specificamente le Carte dettano una serie di regole che completano il contenuto negoziale attraverso una disciplina aggiuntiva che persegue l'obiettivo di consentire l'erogazione di prestazioni secondo parametri qualitativi predeterminati.

Ciò ha portato a ritenere che si sia al di fuori dello schema dell'inserzione automatica di clausole *ex art.* 1339 c.c.⁷⁵, giacché non si tratta di sostituire clausole invalide con norme imperative, bensì di completare la

⁶⁹ Con cui sono stabiliti i casi e le modalità di adozione delle Carte dei Servizi, e degli standard in esse contenuti, i criteri di misurazione della qualità dei servizi, le condizioni di tutela degli utenti, nonché i casi e le modalità di indennizzo automatico forfetario per il mancato rispetto degli standard di qualità. Restano fatte salve, in ogni caso, le funzioni e i compiti assegnati legislativamente, per alcuni servizi pubblici, alle Autorità indipendenti, mentre per i servizi pubblici erogati direttamente o indirettamente dalle Regioni e dagli altri enti locali si provvederà non con lo strumento della direttiva, bensì con «atti di indirizzo e coordinamento» adottati di intesa con la Conferenza unificata (Stato-Regioni e Stato-città ed autonomie locali) di cui al d.lgs. n. 281/97.

⁷⁰ G. SCIULLO, *o. c.*, p. 60

⁷¹ Così L. IEVA, *Tutela dell'utente e qualità del servizio pubblico*, cit., pp. 126 ss. Nello stesso senso cfr. G. TERRACCIANO, *Obiettivo mancato sugli standard di qualità*, in *Guida dir.*, n. 34, 1999, p. 52 ss.;

⁷² L. IEVA, *o. u. c.*, *ibidem*.

⁷³ *Supra*, par. 2.

⁷⁴ G. CAIA, *La disciplina dei servizi pubblici*, cit., p. 935, secondo cui le carte dei servizi pubblici, in quanto adottate dai soggetti gestori del servizio, possono essere configurate come obbligazioni unilateralmente assunte in relazione al relativo svolgimento.

⁷⁵ F. PUGLIESE, *Le Carte dei servizi. L'autorità di regolazione dei servizi pubblici essenziali. I controlli interni*, cit., p. 240.

disciplina negoziale con ulteriori impegni riguardanti le modalità di esecuzione delle prestazioni⁷⁶. Né può parlarsi di condizioni generali di contratto, predisposte unilateralmente dall'impresa nel suo interesse, in quanto le disposizioni contenute nelle Carte dei Servizi sono il risultato della «negoziatio» con l'utenza degli standard qualitativi e, comunque, perché il rispetto dei livelli di qualità è funzionale alla soddisfazione degli utenti. Più aderente alla natura e alla funzione delle Carte dei Servizi pare, dunque, la loro riconduzione allo schema delle promesse unilaterali, vincolanti *ex lege* per il soggetto erogatore-promittente ed efficaci nei confronti dei destinatari non appena le singole Carte sono rese pubbliche⁷⁷. Esse rendono effettivi taluni aspetti del rapporto sottostante, che vanno ad integrare, pur rimanendo formalmente distinte da questo, determinando così una sorta di statuto particolare dell'utente⁷⁸, il quale viene munito di una serie di diritti specifici alla qualità del servizio. Tali diritti possono essere distinti in due categorie: da una parte i diritti che hanno ad oggetto «comportamenti» positivi dell'ente erogatore, e mirano ad assicurare un adeguato livello di informazione dell'utente e a garantirgli l'effettiva partecipazione ai procedimenti di adozione, e alla conseguente valutazione, degli standard di qualità. Dall'altra figurano i diritti specifici aventi ad oggetto i «risultati» del servizio prestato che deve essere conforme agli standard di qualità adottati, pena la sanzione sotto forma di indennizzo automatico forfettario⁷⁹.

Da quanto esposto emerge la centralità del ruolo che le Carte dei Servizi sono deputate a svolgere. Elevato il supremo interesse alla qualità del servizio, di cui l'utente è portatore, al rango di «diritto fondamentale dell'utente» esse rappresentano gli strumenti che consentono a codesto diritto di esplicarsi ed assumere concreta ed effettiva rilevanza. Le Carte, in ultima analisi, si propongono di rinvigorire il «dialogo» tra utente ed esercente in tutte le fasi di svolgimento del rapporto di utenza, dall'individuazione degli standard di qualità, alla loro adozione, alla verifica della loro corretta attuazione; in tal modo si consente all'utente di realizzare il massimo grado di soddisfazione dai servizi ricevuti e, all'esercente - sia esso pubblico o privato - di recepire le istanze e le valutazioni provenienti dall'utenza in modo da indirizzare la propria attività di erogazione al miglioramento dell'efficienza, dell'efficacia e della qualità dei servizi prestati.

Così un corretto impiego delle Carte dei Servizi, permetterà, in ultima analisi, di dare concretezza all'operato dell'amministrazione in un'ottica di maggiore propensione verso i bisogni degli utenti. Questi, per parte loro, potranno, in posizione di uguaglianza con i soggetti erogatori, partecipare al procedimenti deputati ad elevare il livello qualitativo delle prestazioni in modo da vincolare gli enti a regole di azione certe e verificabili, il cui rispetto consentirà la naturale espansione di quei diritti fondamentali riconosciuti al livello costituzionale.

DANIELE DE BONIS

⁷⁶ G. SBISÀ, *Natura e funzione delle "carte dei servizi"*, cit., p. 343.

⁷⁷ G. SBISÀ, *o. c.*, p. 345.

⁷⁸ L. IEVA, *Tutela dell'utente e qualità del servizio pubblico*, cit., p. 131.

⁷⁹ S. BATTINI, *La tutela dell'utente e la carta dei servizi pubblici*, cit., p. 191 ss.