

La città e i conflitti. La qualità dei servizi e la cultura della conciliazione.

Relazione dell'Avv. Paola Moreschini, Foro di Roma; Vicepresidente dell'Osservatorio sui conflitti e sulla conciliazione.

Questa **riflessione sulla città ed i conflitti** è frutto principalmente della mia esperienza a Roma, condotta attraverso l'Osservatorio sui conflitti e la conciliazione, ma per molti altri aspetti deriva delle riflessioni condivise assiduamente negli ultimi quindici anni con Luciana Breggia alla quale mi uniscono molte cose e soprattutto un comune modo di sentire e di intendere la giustizia e la gestione dei conflitti.

Innanzitutto, va guardato con atteggiamento critico il fatto che come giuristi siamo sempre stati troppo concentrati sui rimedi per la soluzione dei conflitti e molto meno sui conflitti in sé, sul contesto in cui sorgono e sui vari tipi di conflitti.

In effetti dovremmo aver finora compreso che il sistema dei rimedi al conflitto, che ha una evoluzione storica e che è frutto della ricerca di un equilibrio tra domanda di giustizia e risposta a quella domanda, non ha alcuna incidenza sulle cause, dimensioni ed effetti della litigiosità.

L'aumento del tasso di litigiosità è indipendente dai rimedi giudiziari o non giudiziari, e quindi la soluzione all'eccesso di litigiosità non si trova attraverso un aumento delle risorse da destinare alla giustizia, seppure è un tema relevantissimo quello del patrocinio a spese dello stato esteso anche alle ADR. Se si prova a mettere al centro della riflessione il conflitto emerge come naturale conseguenza la centralità delle persone e delle relazioni, che come tutte le cose UMANE si logorano, si rompono, e vanno riparate e ricostruite.

Anteporre il conflitto alle soluzioni, agli strumenti ed ai rimedi implica il dover partire dall'ascolto delle persone e dei loro interessi e bisogni. Il loro bisogno di essere tutelate e protette se offese o danneggiate, come il bisogno di dare un nuovo assetto ai loro interessi, oppure il bisogno di essere aiutate a non delegare ma a gestire direttamente il loro conflitto ed il bisogno a vivere con una qualità della vita migliore.

C'è una grande responsabilità degli avvocati che devono saper individuare quali conflitti devono essere necessariamente portati davanti al giudice e quali conflitti possono trovare una migliore soluzione attraverso gli strumenti negoziali. E deve essere in primo luogo chiaro ai professionisti che la via maestra è quella della crescita della cultura della conciliazione perchè favorisce la soluzione dei conflitti attraverso gli strumenti negoziali, promuove l'autoresponsabilizzazione delle persone e rende le persone più consapevoli del proprio conflitto e più capaci di gestirlo.

Il secondo problema di noi giuristi, quando parliamo di mediazione e conciliazione, è che siamo troppo concentrati sui conflitti tra privati.

Le statistiche sulla mediazione, quella svolta ai sensi del decreto legislativo 28/2010, ci dicono che gli accordi si raggiungono soprattutto in materia di condominio, nelle controversie di divisione e in materia di diritti reali o riguardanti le locazioni.

Ma poco ci siamo occupati finora dei conflitti che riguardano la vita quotidiana delle persone e di intere comunità, quelli che coinvolgono i rapporti con la PA, che hanno ad oggetto la gestione dei servizi pubblici, che si concretizzano in violazione della qualità dei servizi, che comportano il vivere male, spesso in città o zone delle città degradate e che significano mancato rispetto di diritti essenziali quali quelli alla salute, alla mobilità, all'ambiente.

I conflitti andrebbero guardati innanzitutto con riferimento al contesto in cui sorgono che è sempre un contesto comunitario: la famiglia, come sa bene chi si occupa di gestione delle crisi familiari, i luoghi di lavoro, i servizi del territorio. E tutte insieme queste realtà costituiscono il tessuto delle nostre città.

La città è proprio il luogo delle relazioni, è quell'intricata tessitura di fili che segnano relazioni di parentela, scambi, autorità, rappresentanza. Come racconta Italo Calvino, in una delle sue città invisibili si creano così tanti fili che quando non si riesce più a passare in mezzo gli abitanti vanno via e riedificano la città altrove per poi abbandonarla di nuovo andando a ricostruirla sempre più lontano, viaggiando da territorio in territorio, e costruendo ogni volta ragnatele di rapporti intricati che cercano forma.

La città è dove esiste una conflittualità diffusa e sommersa, una conflittualità che si alimenta quando ci sono diritti senza possibilità di tutela, una conflittualità che non ha strumenti per essere risolta, della quale non si occupano gli avvocati, perché non ci sono giudizi da istaurare, e della quale non si occupano gli amministratori, che non pensano a creare luoghi di ascolto delle domande di giustizia. Una conflittualità della vita quotidiana che contribuisce a deteriorare il tessuto sociale.

Negli ultimi dieci anni, dall'emanazione del d.lgs. 28/2018, in particolare con la mediazione obbligatoria come condizione di procedibilità dell'azione giudiziale, la mediazione è diventata oggetto di studio per i processualisti, anche sulla scorta della giurisprudenza in tema di rapporto tra procedimento di mediazione e procedimento giudiziale e di assolvimento della condizione di procedibilità. La mediazione è stata presentata come una misura di politica giudiziaria per il decongestionamento della giustizia civile, anche se la riduzione del numero dei nuovi procedimenti che risulta dai dati dipende più dalla crisi economica che dalla mediazione. E la mediazione è diventata anche un mercato dei servizi per gli organismi di mediazione.

Intanto, accanto alla mediazione, e poi anche alla negoziazione assistita a partire dal 2014, ed anche all'arbitrato, come strumenti di carattere generale per la risoluzione delle controversie, esistevano già dagli anni '90 e sono venuti a

moltiplicarsi una pluralità di strumenti di risoluzione dei conflitti caratterizzata dalla specificità della materia. Il riferimento è soprattutto ai procedimenti previsti dalle Autorità di garanzia nel settore delle comunicazioni, bancario e finanziario, dell'energia ed anche ai procedimenti in materia di sovraindebitamento. Tutti strumenti non riconducibili alle esigenze di politica giudiziaria di contenimento e smaltimento dei carichi giudiziari, ma piuttosto espressione del bisogno di allargamento delle tutele, ricomprendendo settori caratterizzati dall'asimmetria delle parti, come nel caso delle controversie gestite dagli organismi delle Autorità garanti ed anche le controversie tra cittadini e PA.

E' venuto emergendo **un sistema plurale, ancora da armonizzare**, di soluzioni negoziate dei conflitti che realizza il diritto di accesso alla giustizia in senso ampio, che comporta la crescita della cultura della conciliazione tra le persone, che implica una attività educativa specie delle nuove generazioni, come educazione alla cittadinanza responsabile, e che porta alla consapevolezza che i conflitti sono differenti e che i rimedi sono plurali.

Esiste una tipologia di conflitti che coinvolge le persone, le città, le comunità, i territori e sorge in occasione della **prestazione dei servizi pubblici**. Conflitti che si caratterizzano per l'asimmetria delle posizioni delle parti, dove l'utente, che è la parte debole, non solo da un punto di vista economico ma anche informativo, lamenta un disservizio, una violazione, un danno e dove il gestore, il soggetto forte, è tenuto a rispondere della correttezza del suo operato nel caso concreto dovrebbe al tempo stesso utilizzare la lamentela, il reclamo, la denuncia dell'utente per migliorare i suoi servizi ed evitare che il problema si ripeta.

Quello tra utenti e gestori dei servizi pubblici è un settore nel quale la conflittualità assume caratteristiche diverse rispetto ad altri ambiti, quelli nei quali le parti in conflitto non si trovano in posizione asimmetrica, ma sono in una condizione, almeno formale, di parità e proprio per questo motivo possono essere invitate ed aiutate a confrontarsi e dialogare attraverso un tavolo negoziale dove si discutono le possibili soluzioni al problema insorto nel loro rapporto.

In un conflitto che coinvolge la PA o il gestore di un servizio pubblico è diverso il ruolo del conciliatore, rispetto a quello del mediatore in un conflitto tra privati. Partendo da una formazione di base come mediatore il conciliatore in questo tipo di conflitti deve non solo avere competenze specifiche nel settore volta per volta coinvolto ma deve essere una persona autorevole e dall'elevato profilo etico che sa che in quel conflitto sono in gioco anche interessi collettivi. Perché da un lato c'è un soggetto che ha dei precisi bisogni che lo hanno portato a rivolgersi al gestore del servizio, ed il quale non ha ottenuto la prestazione richiesta nelle forme, nei modi e nei tempi che aveva immaginato e programmato, o non la ha ottenuta affatto, oppure ritiene che dalla prestazione sia derivato per lui un danno. Dall'altro c'è un soggetto, pubblico oppure

privato, che ,oltre ad avere precisi obblighi nei confronti dell'utenza in generale, prima ancora che del singolo utente insoddisfatto, operando in regime di concorrenza, ha interesse ad evitare i pregiudizi che potrebbero derivare dalle insoddisfazioni e dalle rivendicazioni del cliente, pregiudizi non sono solo economici ma anche reputazionali. Ma sullo sfondo di questo conflitto c'è la comunità, la città, fatta dalle persone che vivono in un territorio, per la quale la qualità dei servizi significa qualità della vita ed i disservizi o i danni subiti incidono negativamente sulla fiducia e sulla tenuta dell'intera collettività.

Gli utenti dei servizi pubblici hanno, infatti, **diritto di fruire dell'erogazione di servizi secondo standard di qualità e di efficienza** e le procedure di definizione e di verifica degli standard di qualità, comprese le condizioni di tutela degli utenti in caso di violazione, costituiscono un preciso obbligo per ogni gestore di servizi pubblici. Ed il gestore è tenuto ad emanare e pubblicizzare una Carta dei servizi contenente gli standard di qualità e quantità relativi alle prestazioni che eroga.

La tutela dell'utente derivate dalla fissazione degli standard di qualità nelle Carte dei servizi non si limita al solo soddisfacimento di interessi individuali ma rappresenta una forma di tutela dell'interesse collettivo al progressivo innalzamento della qualità dei servizi pubblici perché il miglioramento della qualità dei servizi non è solo questione di customer satisfaction, ma è strettamente connessa con il perseguimento dell'interesse pubblico all'efficienza ed all'efficacia dei servizi.

Su iniziativa dell'**Osservatorio sui conflitti e la conciliazione**, la Regione Lazio ha emanato la legge n.1/2016, istitutiva della Camera regionale di conciliazione, che, valorizzando i principi di tutela della collettività degli utenti attraverso la fissazione ed il rispetto degli standard stabiliti nelle Carte dei servizi, ha creato una nuova e ulteriore possibilità di tutela, in caso di controversie in materia di servizi pubblici costituita dal procedimento di conciliazione davanti ad un conciliatore della Camera regionale.

La Camera di conciliazione regionale è lo sviluppo di un progetto nato già alla fine degli anni novanta quando è stata avviata una sperimentazione che tuttora esiste e che, specie nel primo decennio, ha rappresentato un progetto altamente innovativo: lo Sportello di conciliazione di Roma Capitale, nato sulla base di un protocollo di intesa tra il Comune di Roma e la Camera di conciliazione di Roma, creata dagli organi apicali dell'avvocatura e della magistratura romana, con l'obiettivo di offrire soluzioni rapide e senza costi per i conflitti tra cittadini ed amministrazione comunale.

Valorizzando quell'esperienza l'Osservatorio sui conflitti e sulla conciliazione ha elaborato la proposta della creazione della **Camera regionale di conciliazione** ed ha poi promosso e seguito l'iter legislativo che ha portato

all'approvazione della legge istitutiva della Camera, che ha la finalità di favorire la conciliazione nelle controversie in materia di servizi pubblici.

La legge regionale, approvata a marzo del 2016, e poi modificata in alcuni aspetti formali nel 2019, ha sancito l'obbligo per i gestori dei servizi pubblici regionali di inserire nelle Carte dei servizi la clausola di conciliazione con la previsione della facoltà per l'utente di avviare il procedimento di conciliazione davanti alla Camera regionale. La Camera di conciliazione può occuparsi anche dei casi di responsabilità sanitaria entro il tetto dei 50.000,00 euro perché una soluzione di tipo conciliativo della controversia, laddove possibile, non ha solo una finalità deflattiva ma di riduzione dei costi complessivi che gli eventuali casi di malpractice creano al sistema.

La conciliazione, in questo ambito, è una forma di risposta alla domanda di tutela dell'utente ,ma è anche **una buona prassi** che riguarda l'amministrazione e la qualità della vita nelle città e nei territori.

Paola Moreschini