

**RELAZIONE ILLUSTRATIVA DEL DECRETO LEGISLATIVO DI ATTUAZIONE
DELL'ARTICOLO 4 DELLA LEGGE 4 MARZO 2009, N. 15, IN MATERIA DI
RICORSO PER L'EFFICIENZA DELLE AMMINISTRAZIONI E DEI
CONCESSIONARI DI SERVIZI PUBBLICI**

Il decreto legislativo in oggetto, traducendo in norme giuridiche vincolanti i principi contenuti nell'articolo 4, comma 2, lettera l) della legge delega 4 marzo 2009 n. 15, introduce nell'ordinamento il nuovo istituto dell'azione collettiva contro le inefficienze delle amministrazioni e dei concessionari di servizi pubblici e ne detta la disciplina processuale.

Con questa nuova azione l'ordinamento si volge con decisione ad una moderna visione della pubblica amministrazione come amministrazione di risultato, nel quadro di una concezione sostanziale del principio del buon andamento di cui all'articolo 97 della Costituzione.

Sostanzialmente l'idea portante ed innovativa è quella di legare la soddisfazione della pretesa avanzata da uno o più cittadini al promovimento - per garantire una elevata *performance* delle strutture pubbliche nei confronti di tutta la collettività - di un controllo esterno di tipo giudiziale sul rispetto, da parte delle pubbliche amministrazioni, degli *standard* (di qualità, di economicità, di tempestività) loro imposti. Il tutto assicurando la massima pubblicità al giudizio e la costante responsabilizzazione degli operatori pubblici.

Si tratta di un istituto che si affianca ma che differisce profondamente dall'azione collettiva introdotta nel nostro ordinamento dall'art. 2, comma 446, della legge n. 244 del 24 dicembre 2007 (legge finanziaria 2008) che inserisce l'articolo 140-bis nel codice del consumo, di cui al decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206. Quest'ultima infatti riguarda le lesioni dei diritti di consumatori e utenti in ambito contrattuale e, per certi ambiti, extracontrattuale, ma non il rapporto tra cittadini e pubbliche amministrazioni. Inoltre, mentre l'azione del codice del consumo mira a proteggere la parte debole dallo squilibrio di posizioni sul mercato, con effetti limitati alla fase del contatto, l'azione qui configurata si propone, più incisivamente, di intervenire nello stesso processo di produzione del servizio, correggendone le eventuali storture. In entrambe le ipotesi si persegue l'obiettivo di indurre il soggetto erogatore dell'utilità a comportamenti virtuosi nel suo ciclo di produzione, ma la presente azione lo fa in modo più diretto, perché tutela la strumentalità dell'organizzazione amministrativa alla realizzazione del bene pubblico.

Infatti, la sentenza finale di accoglimento ordina di porre rimedio al disservizio (art. 4), tanto ciò vero che il giudizio deve essere preceduto da una diffida (meccanismo del tutto assente nel codice del consumo), ma non provvede sul risarcimento del danno cagionato dall'inefficienza (art. 1, comma 6): può dunque dirsi che per i concessionari di servizi pubblici, destinatari sia della presente azione che di quella di cui all'art. 140-*bis* del codice del consumo, le due azioni siano complementari e non possano mai sovrapporsi né quanto a natura e presupposti, né quanto alla disciplina, né infine quanto agli effetti.

Il decreto si compone di otto articoli.

Le disposizioni contenute hanno lo scopo di garantire il cittadino-utente da qualsiasi violazione degli *standard* di qualità del servizio pubblico, a prescindere dalla natura pubblica o privata del soggetto che lo eroga.

Sono escluse dai destinatari dell'azione le autorità amministrative indipendenti, sia in quanto non contemplate nel comma 2 dell'art. 1 del decreto legislativo n. 165/2001 e dunque dalla disciplina fondamentale del pubblico impiego, cui si rivolge la complessiva opera di riforma perseguita con la delega di cui alla legge n. 15 del 2009, sia in quanto non svolgono compiti di amministrazione attiva che sola pare idonea a determinare la lesione dell'interesse del singolo che legittima al ricorso. Si sono, inoltre, previste misure per evitare che il procedimento si sovrapponga a quello instaurato, per i medesimi fatti, dalle autorità di regolazione e controllo preposte al settore interessato e a quello istaurato, sempre per i medesimi fatti, dalle associazioni dei consumatori e degli utenti ai sensi dell'articolo 140 del codice del consumo, di cui al decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206 (art. 2).

In via indiretta, poi, si intende fornire alla collettività uno strumento di tutela nonché di accrescimento del tasso di democraticità e trasparenza nella gestione della cosa pubblica.

Gli elementi caratterizzanti la disciplina contenuta nel decreto sono:

- l'oggetto del ricorso (art. 1, comma 1), riferito alla lesione di interessi giuridicamente rilevanti per una pluralità di utenti provocata dalla violazione di *standard* qualitativi ed economici, o degli obblighi contenuti nelle Carte di servizi, ovvero, ancora, dalla violazione di termini o dalla mancata emanazione di atti amministrativi generali obbligatori e non aventi contenuto normativo da emanarsi entro un termine di legge: ne consegue che l'oggetto del giudizio (lo scostamento da uno *standard*) si lega strettamente alla previa definizione di *standard* di qualità organizzativa, che si persegue con altri

provvedimenti di attuazione del disegno complessivo di riforma di cui alla legge n. 15/2009;

- la sua proponibilità sia da parte dei singoli aventi un interesse diretto, concreto e attuale corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata sia da parte di associazioni e comitati a tutela degli interessi dei propri associati (art. 1, comma 4): si noti che in questa materia, a differenza di altre (tutela dell'ambiente e dei consumatori) non è parso possibile né opportuno circoscrivere la legittimazione a un elenco consolidato di enti rappresentativi degli interessi collettivi dei cittadini;

- la previsione di una diffida preventiva all'amministrazione, che viene così resa edotta tempestivamente della pretesa collettiva e può porre rimedio ai vizi lamentati scongiurando la proposizione dell'azione (art. 3, **commi 1, 2 e 3**);

~~—la devoluzione della cognizione delle controversie al giudice amministrativo, in grado di esercitare quel controllo penetrante sull'operato della pubblica amministrazione che l'ambito oggettivo della norma richiede e consente (art. 3, comma 3);~~

- il collegamento della sentenza con l'eventuale avvio di procedure innanzi agli organi preposti all'individuazione dei soggetti che abbiano cagionato l'inefficienza, alla loro valutazione e all'avvio del giudizio disciplinare, oltre che la sua comunicazione alla Corte dei conti e agli organismi che dovrebbero in futuro presiedere alla valutazione delle *performance* pubbliche (art. 4, commi 3 e 4);

- la previsione di idonee forme di pubblicità del procedimento giurisdizionale, della sentenza e delle misure adottate per ottemperarvi, per potenziare la funzione di *deterrence* della nuova azione (art. 1, comma 2, art. 4, commi 2 e 5);

- la possibilità di ricorrere al giudice dell'ottemperanza, in base ai principi generali del processo amministrativo, se l'amministrazione od il concessionario di servizi pubblici non adempie alla pronuncia (art. 5);

La Presidenza del Consiglio dei ministri e la Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 13 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150 provvedono, per quanto di rispettiva competenza, al monitoraggio dell'attuazione delle disposizioni di cui al presente decreto, anche ai fini degli eventuali interventi correttivi di cui all'articolo 2, comma 3, della legge 4 marzo 2009, n. 15 (art. 6);

La norma transitoria, di cui all'articolo 7, prevede che l'applicazione delle disposizioni del presente decreto è determinata anche progressivamente, con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e, per quanto di competenza, con gli altri Ministri interessati.

Per quanto attiene all'applicazione del presente decreto nei confronti di regioni ed enti locali, il secondo comma dell'articolo 7, rinvia a successivi decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e su parere conforme della Conferenza Unificata.

L'articolo 8 conferma che l'attuazione del provvedimento deve avvenire nell'ambito delle risorse disponibili a legislazione vigente.