

**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 e 2);

- 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 non adempie alla pronuncia (art. 5);

La Presidenza del Consiglio dei ministri provvede al monitoraggio dell'attuazione delle disposizioni relative all'azione collettiva, anche ai fini della proposizione di eventuali interventi correttivi (art. 6).

La norma transitoria, di cui all'articolo 7, prevede che le disposizioni del presente decreto si applicano per le violazioni od omissioni successive al 1° gennaio 2010, salvo alcune ipotesi le cui peculiarità hanno consigliato un avvio differenziato della nuova azione.



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

Non si redige la relazione tecnica poiché il presente provvedimento non comporta nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.



Analisi tecnico-normativa

Amministrazione proponente: Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione

Titolo: 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

Indicazione del **referente** dell'amministrazione proponente (nome, qualifica, recapiti): Cons. Carlo Deodato, Capo di Gabinetto del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, tel. 0668997130.

PARTE I. ASPETTI TECNICO-NORMATIVI DI DIRITTO INTERNO

1) Obiettivi e necessità dell'intervento normativo. Coerenza con il programma di governo.

L'obiettivo perseguito è quello di dare piena attuazione ai principi contenuti nell'articolo 4, comma 2, lettera 1) della legge delega 4 marzo 2009 n. 15.

2) Analisi del quadro normativo nazionale.

Il presente schema di decreto legislativo è predisposto ai sensi dell'articolo 4 della legge delega 4 marzo 2009 n. 15, che prevede che siano approntati mezzi di tutela giurisdizionale degli interessati nei confronti delle amministrazioni e dei concessionari di servizi pubblici che si discostano dagli standard qualitativi ed economici fissati o che violano le norme preposte al loro operato.

3) Incidenza delle norme proposte sulle leggi e i regolamenti vigenti.

Lo schema di decreto legislativo non ha un'incidenza diretta su leggi o regolamenti vigenti, bensì configura una nuova azione giurisdizionale la cui disciplina, laddove non diversamente disciplinato, seguirà quella generale dei ricorsi innanzi alla autorità giurisdizionale amministrativa. Si prevede inoltre che una serie di enti ed organi preposti ad assicurare l'efficienza nell'esercizio delle pubbliche funzioni e nella erogazione di servizi pubblici siano informati degli esiti dell'azione per i provvedimenti di rispettiva competenza.

4) Analisi della compatibilità dell'intervento con i principi costituzionali.

Il provvedimento è redatto nel rispetto dei principi costituzionali ed anzi contribuisce all'attuazione dell'art. 24 Cost. sul diritto di difesa, dell'art. 97 Cost. sul buon andamento della P.A. e soprattutto dell'art. 113 Cost. in materia di ricorso avverso gli atti delle pubbliche amministrazioni.

5) Analisi delle compatibilità dell'intervento con le competenze e le funzioni delle regioni ordinarie e a statuto speciale nonché degli enti locali.

Il decreto legislativo impinge nell'attività delle regioni e degli enti locali, nel senso che dà concreta attuazione agli obblighi, che già incombono sugli stessi per effetto di altre disposizioni di legge e, indirettamente, dell'art. 97 della Costituzione, di assicurare il rispetto di livelli minimi di efficienza nello svolgimento delle proprie funzioni ovvero nella erogazione di servizi pubblici



6) *Verifica della compatibilità con i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza sanciti dall'articolo 118, primo comma, della Costituzione.*

Nulla da osservare.

7) *Verifica dell'assenza di rilegificazioni e della piena utilizzazione delle possibilità di delegificazione e degli strumenti di semplificazione normativa.*

Non si effettua alcuna rilegificazione, in quanto la materia è attualmente regolata da una fonte normativa primaria (legge n. 15 del 2009), la quale impone l'utilizzo di fonte primaria per l'attuazione dei principi ivi contenuti.

8) *Verifica dell'esistenza di progetti di legge vertenti su materia analoga all'esame del Parlamento e relativo stato dell'iter.*

Nulla da segnalare.

9) *Indicazioni delle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi di costituzionalità sul medesimo o analogo oggetto.*

Nulla da segnalare.

PARTE II. CONTESTO NORMATIVO COMUNITARIO E INTERNAZIONALE

10) *Analisi della compatibilità dell'intervento con l'ordinamento comunitario.*

Nulla da segnalare

11) *Verifica dell'esistenza di procedure di infrazione da parte della Commissione Europea sul medesimo o analogo oggetto.*

Nulla da segnalare.

12) *Analisi della compatibilità dell'intervento con gli obblighi internazionali.*

Nulla da segnalare.



13) Indicazioni delle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi innanzi alla Corte di Giustizia delle Comunità europee sul medesimo o analogo oggetto.

Nulla da segnalare.

14) Indicazioni delle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi innanzi alla Corte Europea dei Diritti dell'uomo sul medesimo o analogo oggetto.

Nulla da segnalare.

15) Eventuali indicazioni sulle linee prevalenti della regolamentazione sul medesimo oggetto da parte di altri Stati membri dell'Unione Europea.

Nulla da segnalare.

PARTE III. ELEMENTI DI QUALITA' SISTEMATICA E REDAZIONALE DEL TESTO

1) Individuazione delle nuove definizioni normative introdotte dal testo, della loro necessità, della coerenza con quelle già in uso.

Non vengono introdotte nuove definizioni, facendosi riferimento a quelle già correntemente utilizzate.

2) Verifica della correttezza dei riferimenti normativi contenuti nel progetto, con particolare riguardo alle successive modificazioni ed integrazioni subite dai medesimi.

Sono stati verificati i richiami esterni, facendo riferimento alla versione vigente degli stessi.

3) Ricorso alla tecnica della novella legislativa per introdurre modificazioni ed integrazioni a disposizioni vigenti.

Non si è fatto ricorso alla tecnica della novella trattandosi della creazione di un nuovo istituto di tutela giurisdizionale.

4) Individuazione di effetti abrogativi impliciti di disposizioni dell'atto normativo e loro traduzione in norme abrogative espresse nel testo normativo.



Nulla da segnalare

5) Individuazione di disposizioni dell'atto normativo aventi effetto retroattivo o di reviviscenza di norme precedentemente abrogate o di interpretazione autentica o derogatorie rispetto alla normativa vigente.

Nulla da segnalare.

6) Verifica della presenza di deleghe aperte sul medesimo oggetto, anche a carattere integrativo o correttivo.

Nulla da segnalare.

7) Indicazione degli eventuali atti successivi attuativi; verifica della congruenza dei termini previsti per la loro adozione.

Nulla da segnalare.

8) Verifica della piena utilizzazione e dell'aggiornamento di dati e di riferimenti statistici attinenti alla materia oggetto del provvedimento, ovvero indicazione della necessità di commissionare all'Istituto nazionale di statistica apposite elaborazioni statistiche con correlata indicazione nella relazione economico-finanziaria della sostenibilità dei relativi costi.

Nulla da segnalare. Il provvedimento non comporta oneri per la finanza pubblica e le attività amministrative ivi previste avvengono con l'utilizzo delle risorse già assegnate.



ANALISI DI IMPATTO DELLA REGOLAZIONE

Sezione 1. Contesto e obiettivi

Il presente decreto legislativo attua la delega contenuta nell'articolo 4, comma 2, lettera l) della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni.

L'intervento normativo introduce nell'ordinamento il nuovo istituto ricorso per l'efficienza delle amministrazioni e dei concessionari di servizi pubblici e ne detta la disciplina processuale.

A) Sintetica descrizione del quadro normativo vigente:

Attualmente la materia oggetto dell'intervento non è contemplata nell'ordinamento.

B) Illustrazione delle carenze e delle criticità constatate nella vigente situazione normativa, corredata dalla citazione delle relative fonti di informazione:

L'organizzazione della pubblica amministrazione come definitasi negli anni e con le successive riforme non permette una chiara definizione degli obiettivi da raggiungere, né una verifica dei risultati raggiunti con un confronto con i cittadini fruitori dei servizi. Tali carenze e criticità emergono da tutti gli studi prodotti sul tema negli ultimi decenni sia nell'ambito delle stesse organizzazioni pubbliche sia da parte di istituzioni private, anche a carattere internazionale.

C) Rappresentazione del problema da risolvere e delle esigenze sociali ed economiche considerate, anche con riferimento al contesto internazionale ed europeo:

Il problema da risolvere è sinteticamente individuabile nel recupero di efficienza della pubblica amministrazione. Tale obiettivo della riforma consente, sotto il profilo sociale, di avvicinare la pubblica amministrazione alle esigenze, alle richieste e ai bisogni dei cittadini, e, sotto il profilo economico, di conseguire un forte recupero di produttività che, nell'attuale contesto internazionale, assume carattere decisivo nel superamento della crisi finanziaria ed economica.

D) Descrizione degli obiettivi (di breve, medio o lungo periodo) da realizzare mediante l'intervento normativo e gli indicatori che consentiranno successivamente di verificarne il grado di raggiungimento:

Si intende garantire la tutela giurisdizionale degli interessati nei confronti delle amministrazioni e dei concessionari di servizi pubblici che si discostano dagli standard di riferimento. Il presente ricorso 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 e che 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 o concessionari in relazione alla natura pubblica del servizio erogato.

E) Indicazione delle categorie dei soggetti, pubblici e privati, destinatari dei principali effetti dell'intervento regolatorio:

I destinatari del provvedimento sono i cittadini in quanto fruitori dei servizi resi dalla pubblica amministrazione e dai concessionari di pubblici servizi a livello centrale e locale.



Sezione 2. Procedure di consultazione.

Modalità seguite e soggetti consultati.

Nel mese di marzo 2009 si è svolta la consultazione telematica sui contenuti della legge delega per condividere con una platea ampia e competente le principali opzioni elaborate dai gruppi di lavoro costituiti per la redazione del decreto legislativo.

Sulle opzioni proposte sono state raccolte le opinioni delle varie categorie di operatori direttamente interessati (sindacati, dirigenti, consumatori, imprese) e di esperti provenienti dal mondo delle Istituzioni e dell'Accademia (magistrature, avvocatura, università, *think tank*) che hanno evidenziato un diffuso consenso sulle linee portanti della riforma.

La consultazione ha visto la partecipazione di circa 2800 operatori e di circa 70 esperti.

Nel mese di aprile sono stati realizzati due seminari di consultazione presso il Dipartimento della funzione pubblica.

Il primo seminario, tenutosi il 14 aprile, ha avuto la funzione di "brainstorming interno"; ad esso hanno partecipato i componenti dei gruppi di lavoro che hanno svolto relazioni di sintesi sulle varie materie oggetto della delega.

Il secondo seminario, che si è svolto lo scorso 21 aprile, ha visto la partecipazione di esperti e ospiti esterni ai quali è stato presentato, per grandi linee, il contenuto del decreto legislativo di attuazione della delega.

Sezione 3. Valutazione dell'opzione di non intervento («Opzione zero»).

La scelta dell'opzione zero comporterebbe il permanere delle criticità riscontrate, nonché la mancata attuazione delle delega approvata dal Parlamento che, oltre ad autorizzare il Governo a legiferare, rappresenta un impegno politico-programmatico nei confronti del Parlamento. Si tratta pertanto di una ipotesi assolutamente non percorribile.

Sezione 4. Valutazione delle opzioni alternative di intervento regolatorio.

Il decreto legislativo attua i principi espressamente definiti dalla legge delega n. 15 del 2009.

Sezione 5. Giustificazione dell'opzione regolatoria proposta.

A) Metodo di analisi applicato per la misurazione degli effetti:

Circa la misurazione degli effetti, attesa la complessità della riforma e la pluralità dei settori in cui essa interviene, sono stati utilizzati diversi metodi di analisi relativi alle scienze sociali, allo studio delle organizzazioni pubbliche anche internazionali, nonché alle scienze economiche con particolare riguardo agli effetti dell'azione della pubblica amministrazione.

B) Svantaggi e i vantaggi dell'opzione prescelta:

Non si ravvisano svantaggi o elementi di criticità ai fini dell'adozione del decreto legislativo in esame.

C) Eventuale comparazione con altre opzioni esaminate:

Non sono state prese in esame altre opzioni rispetto al presente decreto legislativo.

D) Condizioni e i fattori incidenti sui prevedibili effetti dell'intervento regolatorio:

All'attuazione del presente decreto legislativo si provvede nei limiti delle risorse finanziarie disponibili a legislazione vigente.

Sezione 6. Incidenza sul corretto funzionamento concorrenziale del mercato e sulla competitività del Paese.

L'intervento normativo non ha effetti diretti sul libero mercato e non influenza immediatamente le attività di impresa; tuttavia saranno prevedibili consistenti effetti positivi sul sistema di competitività del Paese dovuti all'aumento dell'efficienza della pubblica amministrazione.

Sezione 7. Modalità attuative dell'intervento regolatorio

A) Soggetti responsabili dell'attuazione dell'intervento regolatorio:

Sono soggetti attivi dell'intervento regolatorio: il Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione con il Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri, la magistratura amministrativa, la Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità e gli Organismi indipendenti di valutazione della performance, da costituire presso ogni amministrazione, la Corte dei conti,

B) Eventuali azioni per la pubblicità e per l'informazione dell'intervento:

Saranno effettuate apposite campagne di comunicazione.

C) Strumenti per il controllo e il monitoraggio dell'intervento regolatorio:

La Presidenza del Consiglio dei ministri provvede al monitoraggio dell'attuazione delle disposizioni del presente decreto.

D) Eventuali meccanismi per la revisione e l'adeguamento periodico della prevista regolamentazione e gli aspetti prioritari da sottoporre alla VIR:

La Presidenza del Consiglio dei Ministri, a seguito del monitoraggio, propone eventuali interventi correttivi.