

COMMISSIONI RIUNITE

I (Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio ed interni) e II (Giustizia)

S O M M A R I O

ATTI DEL GOVERNO:

Schema di decreto legislativo recante attuazione dell'articolo 4 della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ricorso per l'efficienza delle amministrazioni e dei concessionari di pubblici servizi. Atto n. 142 (<i>Seguito dell'esame e conclusione – Parere favorevole con osservazioni</i>)	5
ALLEGATO 1 (<i>Parere approvato dalle Commissioni</i>)	8
ALLEGATO 2 (<i>Proposta alternativa di parere</i>)	11

ATTI DEL GOVERNO

Mercoledì 16 dicembre 2009. — Presidenza del presidente della I Commissione, Donato BRUNO. — Interviene il sottosegretario di Stato per la giustizia Maria Elisabetta Alberti Casellati.

La seduta comincia alle 13.45.

Schema di decreto legislativo recante attuazione dell'articolo 4 della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ricorso per l'efficienza delle amministrazioni e dei concessionari di pubblici servizi.

Atto n. 142

(Seguito dell'esame e conclusione – Parere favorevole con osservazioni).

Le Commissioni proseguono l'esame del provvedimento, rinviato da ultimo nella seduta del 9 dicembre 2009.

Donato BRUNO, *presidente*, avverte che i relatori hanno presentato una proposta di parere favorevole con osservazioni (*vedi allegato 1*).

Avverte altresì che è stata presentata, da parte del gruppo Partito democratico, a firma dei deputati Ferranti, Amici, Capano, Cavallaro, Ciriello, Concia, Cuperlo, Gianni Farina, Melis, Rossomando, Samperi, Tenaglia, Tidei, Touadi e Vaccaro, una proposta alternativa di parere (*vedi allegato 2*).

Anna Maria BERNINI BOVICELLI (PdL), *relatore*, illustra, anche a nome del collega Lo Presti, relatore per la II Commissione, la proposta di parere favorevole con osservazioni presentata.

Rileva che nella proposta di parere si è voluto richiamare, in primo luogo, l'intesa raggiunta in sede di Conferenza Unificata il 20 novembre 2009 sullo schema di decreto e, in tale quadro, le proposte emendative formulate dalle regioni, dall'ANCI e dall'UPI con particolare riguardo alla proposta di aggiungere i Consigli regionali tra i soggetti esclusi dall'applicazione delle previsioni del provvedimento in esame

Fa presente che nella proposta di parere si evidenzia che la limitazione agli « atti amministrativi generali obbligatori e

non aventi contenuto normativo da emanarsi obbligatoriamente entro e non oltre un termine fissato da una legge o da un regolamento» può dare adito ad equivoci e pertanto si propone una diversa formulazione.

Al contempo, l'intima connessione tra i due provvedimenti attuativi della delega di cui alla legge 4 marzo 2009, n. 15, implica la necessità che la normativa oggetto di parere non possa essere applicata alle amministrazioni e ai concessionari di servizi pubblici prima della definizione degli *standard* stabiliti in conformità alle disposizioni contenute nel decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150. Si segnala quindi l'opportunità di graduare la concreta applicazione del decreto in ragione della preventiva definizione degli obblighi contenuti nelle carte di servizi nonché degli *standard* qualitativi ed economici stabiliti, per i concessionari di servizi pubblici, dalle autorità preposte alla regolazione ed al controllo del settore e, per le pubbliche amministrazioni, definiti dalle stesse in conformità alle disposizioni in materia di performance contenute nel decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, coerentemente con le linee guida definite dalla Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 13 del medesimo decreto e secondo le scadenze temporali da esso definite. In tale modo si tiene conto del fatto che non è previsto nel testo lo stanziamento di ulteriori risorse e che occorre l'adozione di misure graduali e diversificate, tenendo conto delle valutazioni sulla praticabilità degli interventi.

Nella proposta di parere sono state altresì formulate osservazioni in aderenza con quanto previsto dall'articolo 4, comma 2, lettera l), numero 6), relativamente alle forme di idonea pubblicità del procedimento giurisdizionale e della sua conclusione.

Richiama, inoltre, quanto previsto all'articolo 1, comma 1, nella parte in cui si stabilisce che nel giudizio sulla sussistenza della lesione si tenga conto anche delle risorse strumentali, finanziarie e umane concretamente a disposizione delle parti

intimate. In proposito, nel parere si segnala che la valutazione del quadro delle risorse, seppur prevista dalla legge delega n. 15 del 2009, non può incidere sull'accertamento della sussistenza della lesione.

Rileva che i relatori hanno infine ritenuto opportuno accogliere ulteriori questioni evidenziate nel corso del dibattito e delle audizioni svolte.

Donatella FERRANTI (PD) pur prendendo atto dello sforzo compiuto dai relatori per tentare di migliorare il testo dello schema di decreto legislativo in oggetto, tuttavia sottolinea come la proposta di parere da questi presentata si riferisca solo a taluni aspetti marginali di un provvedimento che, nel suo complesso, appare non condivisibile in quanto sostanzialmente inefficace e idoneo a produrre più danni che benefici. Ritenendo che sul provvedimento le Commissioni dovrebbero esprimere un parere contrario, illustra la propria proposta alternativa di parere

Cinzia CAPANO (PD) condividendo i rilievi dell'onorevole Ferranti, esprime un giudizio fortemente negativo sul provvedimento in esame. Illustra quindi taluni aspetti problematici della disciplina, soffermandosi in particolare sull'articolo 2, che regola i rapporti con le competenze di regolazione e controllo e con i giudizi istaurati ai sensi degli articoli 139, 140 e 140-bis del codice del consumo, e alle difficoltà di applicazione con particolare riferimento ai concessionari di pubblici servizi.

Manlio CONTENUTO (PdL) preannuncia il proprio voto favorevole sulla proposta di parere dei relatori. Esprime peraltro rammarico per la proposta alternativa di parere contrario presentata dal gruppo del Partito democratico, poiché ritiene che la *ratio* del provvedimento, che è quella di fornire ai cittadini uno strumento per opporsi all'inefficienza della pubblica amministrazione, dovrebbe essere condivisa anche dall'opposizione.

Federico PALOMBA (IdV) preannuncia il voto contrario del proprio gruppo sulla

proposta di parere dei relatori, evidenziando come nel testo del provvedimento rimangano molte imprecisioni ed ambiguità da chiarire.

Pierluigi MANTINI (UdC), nel richiamare le perplessità già evidenziate, fa presente che si tratta di un rimedio giurisdizionale confuso, come emerso anche nel corso dell'audizione dei rappresentanti delle associazioni dei magistrati amministrativi svolta nella seduta di martedì. In tale ambito, è stato altresì sottolineato il notevole impatto che le nuove procedure avranno sull'attività dei giudici amministrativi, con il rischio oltretutto che i cittadini si rivolgano alla magistratura amministrativa per creare parametri di efficienza della pubblica amministrazione.

Rileva altresì che il provvedimento in esame non prevede la possibilità di ottenere il risarcimento del danno. Pertanto, pur essendo completamente condivisibile la finalità di dotare i consumatori di adeguate forme di tutela, ribadisce le perplessità su un atto che darà luogo ad un forte impatto sull'esercizio della giurisdizione amministrativa.

Donato BRUNO, *presidente*, nessun altro chiedendo di intervenire, avverte che sarà posta dapprima in votazione la proposta di parere dei relatori e, se questa risulterà approvata, sarà preclusa la proposta alternativa.

Le Commissioni approvano la proposta di parere dei relatori.

La seduta termina alle 14.10.

ALLEGATO 1

Schema di decreto legislativo recante attuazione dell'articolo 4 della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ricorso per l'efficienza delle amministrazioni e dei concessionari di pubblici servizi (Atto n. 142).**PARERE APPROVATO DALLE COMMISSIONI**

Le Commissioni I e II,

esaminato lo schema di decreto legislativo recante « attuazione dell'articolo 4 della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ricorso per l'efficienza delle amministrazioni e dei concessionari di pubblici servizi »;

preso atto dell'intesa raggiunta in sede di Conferenza Unificata il 20 novembre 2009;

richiamate, in tale quadro, le proposte emendative formulate dalle regioni, dall'ANCI e dall'UPI sullo schema di decreto legislativo in titolo e, in particolare, la proposta di aggiungere i Consigli regionali tra i soggetti (Autorità amministrative indipendenti, organi costituzionali e giurisdizionali, Presidenza del Consiglio dei ministri) esclusi dall'applicazione delle previsioni di cui al comma 1, dell'articolo 1;

considerato che l'intervento è volto ad introdurre nell'ordinamento una azione, individuale o collettiva, finalizzata ad ovviare alla lesione dell'interesse al corretto svolgimento dell'attività delle amministrazioni pubbliche e dei concessionari di servizi pubblici;

rilevato che:

la limitazione agli « atti amministrativi generali obbligatori e non aventi contenuto normativo da emanarsi obbli-

gatoriamente entro e non oltre un termine fissato da una legge o da un regolamento » può dare adito ad equivoci;

l'intima connessione tra i due provvedimenti attuativi della delega di cui alla legge 4 marzo 2009, n. 15, implica la necessità che la normativa oggetto di parere non possa essere applicata alle amministrazioni e ai concessionari di servizi pubblici prima della definizione degli standard stabiliti in conformità alle disposizioni contenute nel decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150,

appare, pertanto, necessario graduare la concreta applicazione del decreto in ragione della preventiva definizione degli obblighi contenuti nelle carte di servizi nonché degli standard qualitativi ed economici stabiliti, per i concessionari di servizi pubblici, dalle autorità preposte alla regolazione ed al controllo del settore e, per le pubbliche amministrazioni, definiti dalle stesse in conformità alle disposizioni in materia di performance contenute nel decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, coerentemente con le linee guida definite dalla Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 13 del medesimo decreto e secondo le scadenze temporali definite dal decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150;

evidenziata l'opportunità di valutare come le previsioni dello schema di decreto legislativo in titolo possano inci-

dere sui provvedimenti e le procedure proprie delle autorità di regolazione;

richiamato quanto previsto dall'articolo 4, comma 2, lettera l), numero 6), relativamente alle forme di idonea pubblicità del procedimento giurisdizionale e della sua conclusione;

segnalata, pertanto, l'esigenza di prevedere adeguate forme di pubblicità, anche attraverso i relativi siti internet, della sede ove opera ciascuna pubblica amministrazione nei cui confronti può esercitata l'azione collettiva, ai sensi dello schema di decreto legislativo in titolo;

richiamato quanto previsto all'articolo 1, comma 1, nella parte in cui si stabilisce che nel giudizio sulla sussistenza della lesione si tenga conto anche delle risorse strumentali, finanziarie e umane concretamente a disposizione delle parti intimiate,

segnalato in proposito che la valutazione del quadro delle risorse, di cui alla legge delega n. 15 del 2009, non può incidere sull'accertamento della sussistenza della lesione,

rilevato altresì che la previsione dell'articolo 1, comma 3, nella parte in cui stabilisce che la data di fissazione dell'udienza di discussione del ricorso sia stabilita d'ufficio in relazione alla pubblicazione della notizia sul sito istituzionale del Ministro della pubblica amministrazione e l'innovazione e su quello dell'amministrazione o del concessionario intimati comporta, da un lato, che l'eventuale inerzia nel pubblicare condizioni l'iter del ricorso e, dall'altro lato, che la fissazione dell'udienza sia subordinata all'acquisizione di un dato conoscitivo da parte dell'organo giudicante che esula dall'ambito conoscitivo di quest'ultimo;

esprimono

PARERE FAVOREVOLE

con le seguenti osservazioni:

a) all'articolo 1, comma 1, la parola « obbligatori » sia sostituita dalla seguente: « dovuti »;

b) l'articolo 7 sia sostituito con il seguente:

« ART. 7 (*Disposizioni transitorie*). – 1. In ragione della necessità di definire in via preventiva gli obblighi contenuti nelle carte di servizi e gli standard qualitativi ed economici di cui all'articolo 1, comma 1, e di valutare l'impatto finanziario e amministrativo degli stessi nei rispettivi settori, la concreta applicazione del presente decreto nei confronti delle amministrazioni e dei concessionari di servizi pubblici è determinata, fatto salvo quanto stabilito dal comma 2, anche progressivamente, con uno o più decreti adottati dal 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.

2. Per le medesime finalità di cui al comma 1, la concreta applicazione del presente decreto nei confronti delle regioni e degli enti locali è determinata, anche progressivamente, con uno o più decreti adottati dal 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, previa intesa con la Conferenza Unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281 »;

c) si valuti l'opportunità di prevedere adeguate forme di pubblicità, anche attraverso i relativi siti internet, della sede ove opera ciascuna pubblica amministrazione nei cui confronti può essere esercitata l'azione collettiva, ai sensi dello schema di decreto legislativo in titolo;

d) si valuti altresì l'opportunità di rivedere l'attuale previsione dell'articolo 1, comma 3, nella parte in cui stabilisce che la data di fissazione dell'udienza di discussione del ricorso sia stabilita d'ufficio in relazione al momento della pubblicazione della notizia sul sito istituzionale del Ministro della pubblica amministrazione e l'innovazione e su quello dell'amministrazione o del concessionario intimati, con

ciò comportando, da un lato, che l'inerzia nel pubblicare condizioni l'iter del ricorso e, dall'altro lato, che la fissazione dell'udienza sia subordinata all'acquisizione di un dato da parte dell'organo giudicante che esula dall'ambito conoscitivo di quest'ultimo;

e) all'articolo 3, comma 3, si valuti l'opportunità di fare riferimento alle forme di composizione extragiudiziale delle controversie di cui alla legge 29 dicembre 1993, n. 580 ed all'articolo 141 del Codice del consumo, di cui al decreto legislativo n. 206 del 6 settembre 2005;

f) si valuti la possibilità di prevedere che le sentenze di accoglimento siano notificate anche alle autorità indipendenti di settore competenti per eventuali sanzioni;

g) si valuti, infine, l'opportunità di definire la nozione di concessionario di servizio pubblico, differenziandola da altre figure giuridiche affini quali i soggetti che, sebbene svolgano la loro attività sotto il controllo pubblico (nelle forme dell'autorizzazione, licenza, permesso e nulla osta) non necessitano di un atto traslativo o costitutivo del diritto ad operare in un determinato settore pubblico.

ALLEGATO 2

Schema di decreto legislativo recante attuazione dell'articolo 4 della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ricorso per l'efficienza delle amministrazioni e dei concessionari di pubblici servizi (Atto n. 142).**PROPOSTA ALTERNATIVA DI PARERE**

Le Commissioni I e II,

considerato che:

lo schema di decreto legislativo in oggetto, presentato come un provvedimento epocale dal Ministro proponente, rischia invece di non recare nessuna effettiva tutela contro le inefficienze della pubblica amministrazione: se da un lato esso rappresenta una novità laddove rende sindacabile l'azione della pubblica amministrazione non solo sotto il profilo della legittimità, ma anche della conformità agli standard qualitativi ed economici, dall'altro appare molto probabile la sua scarsa incidenza in concreto: l'ordine pronunciato dal giudice amministrativo di porre rimedio alla violazione, omissione o inadempienza, sarà suscettibile di esecuzione nelle forme del giudizio di ottemperanza. Ma tale strumento, nel rispetto dell'articolo 41 della Costituzione sulla libertà dell'iniziativa economica privata, non sarà applicabile nei confronti dei concessionari di pubblici servizi; inoltre, anche nei confronti della pubblica amministrazione, sarà poco efficace, visto che questa dovrà provvedere all'esecuzione « nei limiti delle risorse strumentali, finanziarie ed umane già assegnate in via ordinaria e senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica »;

dubbi e perplessità sorgono, inoltre, per quanto concerne il campo delle pubbliche amministrazioni che possono essere convenute in giudizio, ristretto al punto da escludere — e non se ne com-

prende la *ratio* — le autorità amministrative indipendenti, gli organi costituzionali e giurisdizionali e la Presidenza del Consiglio dei Ministri;

desta altresì perplessità, rischiando di generare infinite discussioni interpretative, la nozione di atti amministrativi generali non aventi contenuto normativo, la cui mancata o ritardata adozione può essere fatta rilevare in giudizio;

pur prevedendo l'articolo 4 del provvedimento in esame una « azione collettiva », in realtà esso non propone una vera e propria « azione di classe », dato il carattere residuale che esclude la sua proposizione in caso sia stata già intrapresa la strada della « class action » introdotta nel codice di consumo, o nei casi in cui l'autorità di regolazione e di controllo preposta abbia avviato un procedimento amministrativo volto ad accertare le medesime condotte ritenute censurabili;

infine, lo schema di decreto legislativo in questione sembra destinato ad avere un impatto pratico trascurabile sulla pubblica amministrazione, ma enorme sui rapporti tra quest'ultima e la giurisdizione: il provvedimento attribuisce infatti al giudice amministrativo poteri di sindacato sulle scelte organizzative « aziendali » della pubblica amministrazione e dei concessionari di pubblici servizi così penetranti da snaturarne la funzione. Si avrà infatti un controllo giurisdizionale di merito che rischia di far arrestare il cammino verso un'amministrazione più efficiente e

attenta ai diritti degli utenti, amplificando il ruolo di supplenza del giudice amministrativo;

da ultimo, occorre rilevare che la previsione della giurisdizione esclusiva e la disciplina del rapporto tra questa azione e quella prevista negli articoli 139, 140 e 140 *bis* del codice del consumo appare confusa e contraddittoria: infatti, nonostante la previsione della giurisdizione esclusiva, di fatto permane la possibilità di proporre il ricorso all'Autorità Giudiziaria Ordinaria e

di ottenere una sentenza dall'autorità giurisdizionale ordinaria che rende improcedibile questa azione innanzi al giudice amministrativo

esprimono

PARERE CONTRARIO

Ferranti, Amici, Capano, Cavallaro, Ciriello, Concia, Cuperlo, Farina, Melis, Rossomando, Samperi, Tenaglia, Tidei, Touadi, Vaccaro.