

XVI legislatura

Atto del Governo n. 142

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 servizi
pubblici"

novembre 2009
n. 169



servizio studi del Senato

ufficio ricerche sulle questioni
istituzionali sulla giustizia e sulla
cultura



Servizio Studi

Direttore Daniele Ravenna

Segreteria

tel. 6706_2451

Uffici ricerche e incarichi

Settori economico e finanziario

Capo ufficio: -----

Reggente ufficio: S. Moroni _3627

Questioni del lavoro e della salute

Capo ufficio: M. Bracco _2104

Attività produttive e agricoltura

Capo ufficio: M. Celentano _2948

Ambiente e territorio

Capo ufficio: R. Ravazzi _3476

Infrastrutture e trasporti

Capo ufficio: F. Colucci _2988

Questioni istituzionali, giustizia e cultura

Reggente ufficio: A. Sanso' _3435

S. Marci _3788

S. Ruscica _5611

Politica estera e di difesa

Capo ufficio: -----

Reggente ufficio: A. Mattiello _2180

Questioni regionali e delle autonomie locali, incaricato dei rapporti con il CERDP

Capo ufficio: F. Marcelli _2114

Legislazione comparata

Capo ufficio: V. Strinati _3442

Documentazione

Documentazione economica

Emanuela Catalucci _2581

Silvia Ferrari _2103

Simone Bonanni _2932

Luciana Stendardi _2928

Michela Mercuri _3481

Beatrice Gatta _5563

Documentazione giuridica

Vladimiro Satta _2057

Letizia Formosa _2135

Anna Henrici _3696

Gianluca Polverari _3567

Antonello Piscitelli _4942

I dossier del Servizio studi sono destinati alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. Il Senato della Repubblica declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.

XVI legislatura

Atto del Governo n. 142

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 servizi
pubblici"

novembre 2009
n. 169

a cura di: S. Marci

INDICE

1. LA LEGGE DELEGA	7
2. L'A.G. N. 142	9
3. IL RICORSO PER L'EFFICIENZA DELLE AMMINISTRAZIONI E DEI CONCESSIONARI DI SERVIZI PUBBLICI	10
3.1. La situazione giuridica tutelata e la legittimazione attiva	10
3.2. La legittimazione passiva	11
3.3. La natura dell'azione	12
3.4. Il giudice competente.....	13
3.5. La diffida	13
3.6. Il giudizio.....	14
3.7. La sentenza	15
3.8. L'eventuale inottemperanza	17
3.9. I rapporti con altri procedimenti.....	17
3.10. L'applicazione temporale della disciplina	19

1. LA LEGGE DELEGA

L'art. 2, comma 1, della legge 4 marzo 2009, n. 15, recante "*Delega al Governo finalizzata all'ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e alla efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni nonché disposizioni integrative delle funzioni attribuite al Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro e alla Corte dei conti*" ha delegato il Governo ad adottare, entro il termine di 9 mesi dalla data di entrata in vigore della stessa legge 15/2009, uno o più decreti legislativi volti a riformare la disciplina del rapporto di lavoro dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni e della relativa contrattazione collettiva per il raggiungimento dei seguenti obiettivi:

a) convergenza degli assetti regolativi del lavoro pubblico con quelli del lavoro privato, con particolare riferimento al sistema delle relazioni sindacali;

b) miglioramento dell'efficienza e dell'efficacia delle procedure della contrattazione collettiva;

c) introduzione di sistemi interni ed esterni di valutazione del personale e delle strutture, finalizzati ad assicurare l'offerta di servizi conformi agli *standard* internazionali di qualità e a consentire agli organi di vertice politici delle pubbliche amministrazioni l'accesso diretto alle informazioni relative alla valutazione del personale dipendente;

d) garanzia della trasparenza dell'organizzazione del lavoro nelle pubbliche amministrazioni e dei relativi sistemi retributivi;

e) valorizzazione del merito e conseguente riconoscimento di meccanismi premiali per i singoli dipendenti sulla base dei risultati conseguiti dalle relative strutture amministrative;

f) definizione di un sistema più rigoroso di responsabilità dei dipendenti pubblici;

g) affermazione del principio di concorsualità per l'accesso al lavoro pubblico e per le progressioni di carriera;

h) introduzione di strumenti che assicurino una più efficace organizzazione delle procedure concorsuali su base territoriale, conformemente al principio della parità di condizioni per l'accesso ai pubblici uffici, da garantire, mediante specifiche disposizioni del bando, con riferimento al luogo di residenza dei concorrenti, quando tale requisito sia strumentale all'assolvimento di servizi altrimenti non attuabili o almeno non attuabili con identico risultato;

i) previsione dell'obbligo di permanenza per almeno un quinquennio nella sede della prima destinazione anche per i vincitori delle procedure di progressione verticale, considerando titolo preferenziale nelle medesime procedure di progressione verticale la permanenza nelle sedi carenti di organico.

Ai sensi del **comma 2**, i decreti legislativi attuativi della delega di cui al comma 1 devono essere adottati nell'osservanza dei principi e criteri direttivi fissati dai successivi articoli della legge stessa, nonché nel rispetto del principio di pari opportunità, su proposta del Ministro per la pubblica amministrazione e

l'innovazione, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, e, previa intesa in sede di Conferenza unificata di cui all'art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, relativamente all'attuazione delle disposizioni di cui agli artt. 3, comma 2, lettera a), 4, 5 e 6, nonché previo parere della medesima Conferenza relativamente all'attuazione delle restanti disposizioni della legge, sono trasmessi alle Commissioni parlamentari competenti per materia e per i profili finanziari, le quali esprimono il proprio parere entro 60 giorni dalla data della trasmissione; decorso tale termine, i decreti sono adottati anche in mancanza del parere. Qualora il termine per l'espressione del parere parlamentare scada nei 30 giorni che precedono la scadenza del termine previsto al comma 1, o successivamente, quest'ultimo termine è prorogato di 60 giorni.

L'art. 4, comma 1, della suddetta legge 15/2009 (che reca i principi e i criteri in materia di valutazione delle strutture e del personale delle amministrazioni pubbliche e di azione collettiva, oltre che disposizioni in materia di trasparenza nelle amministrazioni pubbliche) prevede che l'esercizio della delega nella materia di cui al medesimo art. 4 sia finalizzato, tra l'altro:

(1) a modificare ed integrare la disciplina del sistema di valutazione delle strutture e dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche, al fine di assicurare elevati *standard* qualitativi ed economici dell'intero procedimento di produzione del servizio reso all'utenza tramite la valorizzazione del risultato ottenuto dalle singole strutture e

(2) a prevedere 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.

Nell'elencare i principi e i criteri direttivi ai quali il Governo si dovrà attenere nell'esercitare la delega, **il comma 2** delinea quella che viene definita comunemente e tecnicamente la *class action* per la pubblica amministrazione.

In particolare, **la lettera l)** prevede che nell'esercizio della delega il Governo debba consentire a ogni interessato di agire in giudizio nei confronti delle amministrazioni, nonché dei concessionari di servizi pubblici, fatte salve le competenze degli organismi con funzioni di regolazione e controllo istituiti con legge dello Stato e preposti ai relativi settori, se dalla violazione di *standard* qualitativi ed economici o degli obblighi contenuti nelle Carte dei servizi, dall'omesso esercizio di poteri di vigilanza, di controllo o sanzionatori, dalla violazione dei termini o dalla mancata emanazione di atti amministrativi generali derivi la lesione di interessi giuridicamente rilevanti per una pluralità di utenti o consumatori, nel rispetto dei seguenti criteri:

1) consentire la proposizione dell'azione anche ad associazioni o comitati a tutela degli interessi dei propri associati;

2) devolvere il giudizio alla giurisdizione esclusiva e di merito del giudice amministrativo;

3) prevedere come condizione di ammissibilità che il ricorso sia preceduto da una diffida all'amministrazione o al concessionario ad assumere, entro un termine fissato dai decreti legislativi, le iniziative utili alla soddisfazione degli interessati; in particolare, prevedere che, a seguito della diffida, si instauri un procedimento volto a responsabilizzare progressivamente il dirigente competente e, in relazione alla tipologia degli enti, l'organo di indirizzo, l'organo esecutivo o l'organo di vertice, a che le misure idonee siano assunte nel termine predetto;

4) prevedere che, all'esito del giudizio, il giudice ordini all'amministrazione o al concessionario di porre in essere le misure idonee a porre rimedio alle violazioni, alle omissioni o ai mancati adempimenti di cui all'alinea della presente lettera e, nei casi di perdurante inadempimento, disponga la nomina di un commissario, con esclusione del risarcimento del danno, per il quale resta ferma la disciplina vigente;

5) prevedere che la sentenza definitiva comporti l'obbligo di attivare le procedure relative all'accertamento di eventuali responsabilità disciplinari o dirigenziali;

6) prevedere forme di idonea pubblicità del procedimento giurisdizionale e della sua conclusione;

7) prevedere strumenti e procedure idonei ad evitare che l'azione di cui all'alinea della presente lettera nei confronti dei concessionari di servizi pubblici possa essere proposta o proseguita, nel caso in cui un'autorità indipendente o comunque un organismo con funzioni di vigilanza e controllo nel relativo settore abbia avviato sul medesimo oggetto il procedimento di propria competenza.

2. L'A.G. N. 142

Lo schema di decreto legislativo in esame introduce nell'ordinamento il nuovo istituto del ricorso per l'efficienza delle Amministrazioni e dei concessionari di servizi pubblici e ne detta la disciplina processuale (lo schema non parla mai di azione collettiva né, tanto meno, di *class action*).

Il ricorso ha 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.

Secondo la relazione illustrativa, *"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"*.

Lo schema di decreto legislativo in esame si compone di 8 articoli.

3. IL RICORSO PER L'EFFICIENZA DELLE AMMINISTRAZIONI E DEI CONCESSIONARI DI SERVIZI PUBBLICI

3.1. La situazione giuridica tutelata e la legittimazione attiva

Ricalcando la terminologia impiegata dalla legge delega (con l'aggiunta del riferimento all'omogeneità), l'art. 1, comma 1, dello schema di decreto legislativo in esame individua la situazione giuridica protetta in "*interessi giuridicamente rilevanti ed omogenei per una pluralità di utenti e consumatori*".

La legittimazione attiva è concessa, sempre dal comma 1 dell'art. 1 ai titolari degli interessi suddetti (la relazione illustrativa chiarisce che si tratta di singoli individui).

Il ricorso può essere proposto anche da "*associazioni o comitati a tutela degli interessi dei propri associati, appartenenti alla pluralità di utenti e consumatori di cui al comma 1*" (art. 1, comma 4).

La relazione illustrativa afferma che "*in questa materia, a differenza di altre (tutela dell'ambiente e dei consumatori) non è apparso possibile né opportuno circoscrivere la legittimazione a un elenco consolidato di enti rappresentativi degli interessi collettivi dei cittadini*".

Il presupposto dell'azione è rappresentato dalla lesione diretta, concreta e attuale dei suddetti interessi, derivante da una delle seguenti violazioni:

- violazione degli obblighi contenuti nelle carte dei servizi;
- violazione di termini o mancata emanazione di 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;
- violazione degli *standard* qualitativi ed economici stabiliti dalle autorità preposte alla regolazione ed al controllo del settore.

Ai sensi dell'art. 1, comma 1, la sussistenza della lesione deve essere valutata anche alla luce delle risorse strumentali, finanziarie e umane concretamente a disposizione delle parti intimete.

La stessa relazione illustrativa evidenzia 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 15/2009.

A tal proposito, si ricorda che il decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150¹ prevede che gli obiettivi delle pubbliche amministrazioni siano, tra le altre cose, commisurati ai valori di riferimento derivanti da *standard* definiti a livello nazionale e internazionale, nonché da comparazioni con amministrazioni omologhe (art. 5, comma 2, lett. e)).

Le modalità di definizione, adozione e pubblicizzazione degli *standard* di qualità, i casi e le modalità di adozione delle carte dei servizi, i criteri di misurazione della qualità dei servizi, le condizioni di tutela degli utenti, nonché i casi e le modalità di indennizzo automatico e forfettario all'utenza per mancato rispetto degli *standard* di qualità sono stabilite con direttive, aggiornabili annualmente, del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta della Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità nelle amministrazioni pubbliche. Per quanto riguarda i servizi erogati direttamente o indirettamente dalle regioni e dagli enti locali, si provvede con atti di indirizzo e coordinamento adottati d'intesa con la Conferenza unificata di cui al decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, su proposta della Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità nelle amministrazioni pubbliche (art. 11, comma 2, del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286², come sostituito dall'art. 28 del suddetto decreto legislativo 150/2009).

Per quanto riguarda la previsione che l'inerzia censurabile riguardi l'adozione di atti amministrativi generali "obbligatori e a carattere non normativo", la sezione consultiva per gli atti normativi del Consiglio di Stato ha osservato che *"La limitazione agli atti obbligatori non trova fondamento nella delega. La specificazione relativa al carattere non normativo, poi, può dare adito ad equivoci, essendo consolidato l'uso del termine «atto amministrativo generale» con riferimento agli atti formalmente e sostanzialmente amministrativi (esemplare, al riguardo, l'art. 13, comma 1 della legge 241 del 1990, la quale menziona separatamente – ai fini della non applicazione del capo sulla partecipazione al procedimento amministrativo – gli “atti normativi” e gli “atti amministrativi generali”), sicché la precisazione appare inutile o, peggio, fuorviante (lasciando intendere – a contrario – che l'essenza del regolamento è quella di atto amministrativo generale, sia pure a contenuto normativo)"* (parere n. 3831 del 2009, adunanza 9 giugno 2009, deposito 10 giugno 2009).

3.2. La legittimazione passiva

La legittimazione passiva spetta alle amministrazioni pubbliche (con esclusione di: autorità amministrative indipendenti, organi costituzionali, organi

¹ "Attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni".

² "Riordino e potenziamento dei meccanismi e strumenti di monitoraggio e valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell'attività svolta dalle amministrazioni pubbliche, a norma dell'articolo 11 della L. 15 marzo 1997, n. 59".

giurisdizionali, Presidenza del consiglio dei ministri) e ai concessionari di servizi pubblici (art. 1, comma 1).

Si ricorda che l'art. 4 della legge delega parla genericamente di amministrazioni (oltre che di concessionari di servizi pubblici).

Con riferimento all'elencazione di soggetti nei confronti dei quali il ricorso non potrà essere intentato, la relazione illustrativa si sofferma solo sulle autorità amministrative indipendenti, affermando che *"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 ^[3] 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 il ricorso"*.

In particolare, il ricorso deve essere proposto nei confronti degli enti i cui organi sono competenti a esercitare le funzioni o a gestire i servizi cui sono riferite le violazioni o le omissioni.

Gli enti intimati informano immediatamente della proposizione del ricorso il dirigente responsabile di ciascun ufficio coinvolto, il quale può intervenire nel giudizio (art. 1, comma 5).

3.3. La natura dell'azione

L'art. 1, comma 1, chiarisce che la finalità dell'azione è quella di ripristinare il corretto svolgimento della funzione o la corretta erogazione di un servizio.

Pertanto, ai sensi del successivo comma 6, il ricorso non consente di ottenere il risarcimento del danno e - qualora accerti la violazione - il giudice si limiterà a ordinare alla pubblica amministrazione o al concessionario di porvi rimedio entro un congruo termine (art. 4, comma 1).

L'esclusione del risarcimento del danno è espressamente indicata tra i criteri di delega (l'art. 4, comma 2, lettera l), n. 4, della legge 15/2009 stabilisce infatti che per il risarcimento del danno resti ferma la disciplina vigente).

³ Ai sensi dell'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 165/2001, per amministrazioni pubbliche si intendono "tutte le amministrazioni dello Stato, ivi compresi gli istituti e scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative, le aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, le Regioni, le Province, i Comuni, le Comunità montane, e loro consorzi e associazioni, le istituzioni universitarie, gli Istituti autonomi case popolari, le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e loro associazioni, tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali, le amministrazioni, le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale, l'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN) e le Agenzie di cui al decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300".

La relazione illustrativa sottolinea che il ricorso per l'efficienza delle amministrazioni e dei concessionari di servizi pubblici si affianca, ma differisce profondamente dall'azione collettiva di cui all'art. 140-*bis* del Codice del consumo (decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206), introdotto dall'art. 2, comma 446, della legge finanziaria per il 2008 (legge 24 dicembre 2007, n. 244) e poi integralmente sostituito dall'art. 49 della legge 23 luglio 2009, n. 99⁴: *"Quest'ultima infatti riguarda le lesioni dei diritti dei 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"*⁵.

3.4. Il giudice competente

I ricorsi in questione sono devoluti alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo e le questioni di competenza sono rilevabili anche d'ufficio (art. 3, comma 4).

Rispetto al criterio di cui all'art. 4, comma 2, lettera l), n. 2, della legge 15/2009, la disposizione in esame non contiene il riferimento alla giurisdizione di merito (v. anche l'art. 5 che rinvia alla disciplina generale del giudizio di ottemperanza).

3.5. La diffida

Il ricorso deve essere necessariamente preceduto da una diffida all'amministrazione o al concessionario ad effettuare, entro 90 giorni, gli interventi utili alla soddisfazione degli interessati (art. 3, comma 1).

⁴ "Disposizioni per lo sviluppo e l'internazionalizzazione delle imprese, nonché in materia di energia".

⁵ L'art. 2, comma 447, della legge finanziaria per il 2008 prevedeva originariamente che la disciplina dell'azione collettiva risarcitoria "diventasse efficace" decorsi 180 giorni dall'entrata in vigore della medesima legge finanziaria e dunque a partire dalla fine del mese di giugno 2008. Successivamente, l'art. 36 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 1121 ha invece previsto che la suddetta disciplina diventasse efficace decorso un anno dall'entrata in vigore della legge finanziaria per il 2008 e dunque a partire dal 1° gennaio 2009. Successivamente, l'art. 19 del decreto-legge 30 dicembre 2008, n. 207 ha previsto che la disciplina dell'azione collettiva risarcitoria diventasse efficace decorsi 18 mesi dall'entrata in vigore della legge finanziaria per il 2008 e dunque a partire dal 1° luglio 2009. Da ultimo, l'art. 23, comma 16, del decreto-legge 1 luglio 2009, n. 78 ha ulteriormente posticipato tale termine al **1 gennaio 2010**.

E' possibile che la funzione della diffida sia anche quella di sostituire il filtro di ammissibilità dell'azione, che è normalmente presente nelle azioni collettive (v. il comma 6 dell'art. 140-*bis* del Codice del consumo) e che invece manca nell'azione in esame.

Tale diffida deve essere notificata all'organo di vertice dell'amministrazione o del concessionario, che assume senza ritardo le iniziative ritenute opportune, individua il settore in cui si è verificata la violazione e cura che il dirigente competente provveda a rimuoverne le cause. Le pubbliche amministrazioni dovranno determinare, per ciascun settore di propria competenza, il procedimento da seguire a seguito di una diffida.

Tutte le iniziative assunte dalla pubblica amministrazione o dal concessionario devono essere comunicate all'autore della diffida.

La notifica della diffida ed il decorso dei 90 giorni costituiscono condizione di ammissibilità del ricorso (art. 3, comma 2).

Pertanto, quest'ultimo sarà proponibile solo se, decorso il termine di 90 giorni, l'intimato non ha provveduto - o a provveduto in modo parziale - ad eliminare la situazione denunciata.

Al posto della diffida, può essere promossa - qualora ne ricorrano i presupposti - la risoluzione non giurisdizionale della controversia ai sensi dell'art. 30 della legge 18 giugno 2009, n. 69⁶ (art. 3, comma 3).

3.6. Il giudizio

Il ricorso deve essere "proposto" entro un anno dalla scadenza del termine di 90 giorni dalla notifica della diffida (o - nel caso in cui si sia fatto ricorso alla

⁶ *"Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile"*. L'art. 30 prevede che le carte dei servizi dei soggetti pubblici e privati che erogano servizi pubblici o di pubblica utilità contengano la previsione della possibilità, per l'utente o per la categoria di utenti che lamenti la violazione di un diritto o di un interesse giuridico rilevante, di promuovere la risoluzione non giurisdizionale della controversia, che avviene entro i trenta giorni successivi alla richiesta; esse prevedono, altresì, l'eventuale ricorso a meccanismi di sostituzione dell'amministrazione o del soggetto inadempiente. Entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge 69/2009, le autorità amministrative che svolgono la propria attività nelle materie contemplate dal codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, dalla legge 14 novembre 1995, n. 481, e dalla legge 31 luglio 1997, n. 249, nell'autonomia garantita dai rispettivi ordinamenti, nonché, per i servizi pubblici o di pubblica utilità non regolati dalle medesime autorità, esclusi i servizi pubblici locali, il Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, emanano un decreto che individua uno schema-tipo di procedura conciliativa, da recepire nelle singole carte dei servizi entro il termine di novanta giorni dalla data della sua adozione.

risoluzione non giurisdizionale della controversia - entro un anno "dall'esito di tali procedure") (art. 3, comma 1).

Si valuti l'opportunità di chiarire se per proposizione del ricorso si intende la notifica ovvero il deposito dello stesso e quale sia il rapporto tra la disposizione in esame e la disciplina generale dei ricorsi innanzi all'autorità giudiziaria amministrativa.

Il ricorrente ha l'onere di comprovare la notifica della diffida e la scadenza del termine, nonché di dichiarare nel ricorso la persistenza, totale o parziale, della situazione denunciata.

La pubblicità del ricorso è garantita mediante pubblicazione della notizia dello stesso sul sito istituzionale del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, nonché sul sito istituzionale dell'amministrazione o del concessionario intimati (art. 1, comma 2).

L'udienza di discussione del ricorso è fissata d'ufficio in una data compresa tra il 90° e il 120° giorno successivo a quello della pubblicazione della notizia dello stesso (art. 1, comma 3).

Sembrerebbe dunque che, una volta depositato il ricorso, la cancelleria del TAR debba monitorare il sito del Ministero e quello dei resistenti per individuare la finestra temporale entro la quale potrà essere fissata la data dell'udienza.

L'intervento in giudizio dei soggetti che si trovano nella medesima situazione giuridica del ricorrente deve avvenire nel termine di 20 giorni liberi prima dell'udienza (art. 1, comma 3).

L'analisi tecnico-normativa (ATN) allegata allo schema di decreto legislativo in esame afferma che, per tutto ciò che non è diversamente disciplinato dallo schema stesso, la disciplina della nuova azione sarà quella generale dei ricorsi innanzi alla autorità giurisdizionale amministrativa.

3.7. La sentenza

Come è già stato anticipato, l'art. 4, comma 1, stabilisce che, se accoglie la domanda, il giudice ordina alla pubblica amministrazione o al concessionario di porre rimedio alla violazione riscontrata entro un congruo termine, nei limiti delle risorse strumentali, finanziarie ed umane già assegnate in via ordinaria e senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

Della sentenza è data notizia con le stesse modalità previste per il ricorso (art. 4, comma 2).

La sentenza che accoglie la domanda nei confronti di una pubblica amministrazione è comunicata, dopo il passaggio in giudicato:

- alla Commissione e all'Organismo di cui agli artt. 13 e 14 del decreto legislativo n. 150 del 2009,
 - alla procura regionale della Corte dei conti,
 - agli organi preposti all'avvio del giudizio disciplinare,
 - agli organi deputati alla valutazione dei dirigenti coinvolti,
- per l'eventuale adozione dei provvedimenti di rispettiva competenza (art. 4, comma 3).

Si ricorda che l'art. 13 del decreto legislativo 150/2009⁷ prevede l'istituzione della Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche, che opera in posizione di indipendenza di giudizio e di valutazione e in piena autonomia, in collaborazione con la Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della funzione pubblica e con il Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato ed eventualmente in raccordo con altri enti o istituzioni pubbliche, con il compito di indirizzare, coordinare e sovrintendere all'esercizio indipendente delle funzioni di valutazione, di garantire la trasparenza dei sistemi di valutazione, di assicurare la comparabilità e la visibilità degli indici di andamento gestionale, informando annualmente il Ministro per l'attuazione del programma di Governo sull'attività svolta.

L'art. 14 prevede invece che ogni amministrazione, singolarmente o in forma associata, si doti di un Organismo indipendente di valutazione della *performance*, che esercita le seguenti funzioni: a) monitora il funzionamento complessivo del sistema della valutazione, della trasparenza e integrità dei controlli interni ed elabora una relazione annuale sullo stato dello stesso; b) comunica tempestivamente le criticità riscontrate ai competenti organi interni di governo ed amministrazione, nonché alla Corte dei conti, all'Ispettorato per la funzione pubblica e alla Commissione di cui al suddetto art. 13; c) valida la Relazione sulla *performance* e ne assicura la visibilità attraverso la pubblicazione sul sito istituzionale dell'amministrazione; d) garantisce la correttezza dei processi di misurazione e valutazione, nonché dell'utilizzo dei premi, secondo quanto previsto dal medesimo decreto legislativo 150/2009, dai contratti collettivi nazionali, dai contratti integrativi, dai regolamenti interni all'amministrazione, nel rispetto del principio di valorizzazione del merito e della professionalità; e) propone all'organo di indirizzo politico-amministrativo, la valutazione annuale dei dirigenti di vertice e l'attribuzione ad essi dei premi; f) e' responsabile della corretta applicazione delle linee guida, delle metodologie e degli strumenti predisposti dalla Commissione di cui all'art. 13; g) promuove e attesta l'assolvimento degli obblighi relativi alla trasparenza e all'integrità; h) verifica i risultati e le buone pratiche di promozione delle pari opportunità.

⁷ Attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni. (09G0164).

La sentenza che accoglie la domanda nei confronti di un concessionario di pubblici servizi è invece comunicata all'amministrazione vigilante per le valutazioni di competenza in ordine all'esatto adempimento degli obblighi scaturenti dalla concessione e dalla convenzione che la disciplina (art. 4, comma 4).

L'amministrazione accerta i soggetti che hanno concorso a cagionare la violazione e adotta i conseguenti provvedimenti di propria competenza (art. 4, comma 5).

Le misure adottate in ottemperanza alla sentenza sono pubblicate sul sito istituzionale del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione e sul sito istituzionale dell'amministrazione o del concessionario soccombente in giudizio (art. 4, comma 6).

3.8. L'eventuale inottemperanza

Per quanto riguarda le sole pubbliche amministrazioni, in caso di "perdurante inottemperanza", si applicano le disposizioni di cui all'art. 27, comma 1, n. 4 del Testo unico delle legge sul Consiglio di Stato (regio decreto 26 giugno 1924, n. 1054), ai sensi del quale il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale decide pronunciando anche in merito ai ricorsi diretti ad ottenere l'adempimento dell'obbligo dell'autorità amministrativa di conformarsi, in quanto riguarda il caso deciso, al giudicato dei Tribunali che abbia riconosciuto la lesione di un diritto civile o politico (art. 5, comma 1).

La sentenza di accoglimento del ricorso in ottemperanza è comunicata alla Commissione e all'Organismo di cui agli artt. 13 e 14 del decreto legislativo [150/2009] e alla procura regionale della Corte dei conti (art. 5, comma 2).

3.9. I rapporti con altri procedimenti

L'art. 2 dello schema di decreto legislativo in esame disciplina i rapporti tra il "ricorso per l'efficienza delle amministrazioni e dei concessionari di servizi pubblici", i procedimenti innanzi organismi con funzione di regolazione e di controllo e i giudizi instaurati ai sensi degli artt. 139, 140 e 140-bis del Codice del consumo di cui al decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206.

Si ricorda che la Parte V del Codice del consumo è dedicata alle associazioni dei consumatori e all'accesso alla giustizia.

In particolare, gli artt. 139 e 140 prevedono la legittimazione di alcune associazioni ad intentare azioni di carattere inibitorio a tutela degli interessi dei consumatori e degli utenti.

Come si è già detto, l'art. 140-*bis* - introdotto dall'art. 2, comma 446, della legge finanziaria per il 2008 e poi integralmente sostituito dall'art. 49 della legge 99/2009 (v. la nota 5) - disciplina la c.d. *class action* (azione collettiva risarcitoria).

Il ricorso per l'efficienza delle amministrazioni e dei concessionari di servizi pubblici è improponibile, se - con riferimento alle medesime condotte - già pende:

- un procedimento innanzi ad un organismo con funzione di regolazione e di controllo istituito con legge dello Stato e preposto al settore interessato ovvero
- un giudizio instaurato ai sensi dei suddetti artt. 139-140-*bis* del Codice del consumo.

Se, viceversa, il procedimento innanzi all'organismo di regolazione ovvero il giudizio ai sensi degli artt. 139 e 140 (ma non dell'art. 140-*bis*) del Codice del consumo viene instaurato dopo la proposizione del ricorso per l'efficienza delle amministrazioni, quest'ultimo viene sospeso fino alla definizione dei procedimenti preventivamente instaurati.

A seguito del passaggio in giudicato della sentenza che definisce nel merito il giudizio instaurato ai sensi dei suddetti artt. 139 e 140 del Codice del consumo, il ricorso per l'efficienza delle amministrazioni diviene improcedibile.

Il giudizio avente ad oggetto il ricorso per l'efficienza delle amministrazioni deve invece essere riassunto entro 120 giorni dalla definizione del procedimento innanzi all'organismo di regolazione ovvero dalla definizione con pronuncia non di merito sui giudizi instaurati ai sensi degli artt. 139 e 140 del Codice del consumo. In caso di mancata riassunzione entro il suddetto termine, si verificherà la perenzione del ricorso.

Ai fini di assicurare l'effettività delle suddette previsioni, il comma 3 dell'art. 2 prevede che il soggetto contro cui sia stato proposto il ricorso per l'efficienza delle amministrazioni deve comunicare immediatamente al giudice l'eventuale pendenza o la successiva instaurazione dei procedimenti suddetti, così che il giudice possa adottare i provvedimenti illustrati.

L'art. 2 in esame non sembrerebbe disciplinare invece il caso in cui, dopo la proposizione del ricorso per l'efficienza delle amministrazioni, venga intentata un'azione di classe di cui all'art. 140-*bis* del Codice del consumo.

Si ricorda a tal proposito che il comma 6 dell'art. 140-*bis* prevede che il tribunale possa sospendere il giudizio relativo all'azione di classe quando sui fatti rilevanti ai fini del decidere sia in corso un'istruttoria davanti ad un'autorità indipendente ovvero un giudizio davanti al giudice amministrativo.

3.10. L'applicazione temporale della disciplina

Lo schema di decreto legislativo in esame prevede un ambito di applicazione temporale differenziato (art. 5):

- per le amministrazioni e gli enti pubblici non economici nazionali, le nuove disposizioni si applicheranno ai fatti verificatisi successivamente al **1 gennaio 2010**;

- per le amministrazioni e gli enti pubblici non economici regionali e locali, le nuove disposizioni si applicheranno ai fatti verificatisi successivamente al **1 aprile 2010**;

- per i concessionari di servizi pubblici, le nuove disposizioni si applicheranno ai fatti verificatisi successivamente al **1 luglio 2010**;

- per le amministrazioni, gli enti pubblici non economici e i concessionari di servizi pubblici suddetti che svolgono funzioni o erogano servizi in materia di tutela della salute o in materia di rapporti tributari, le nuove disposizioni si applicheranno ai fatti verificatisi successivamente al **1 ottobre 2010**.

* * *

Dall'attuazione del provvedimento in esame non dovranno derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica (art. 8).

La Presidenza del Consiglio dei ministri dovrà monitorare l'attuazione delle disposizioni di cui al provvedimento in esame, anche ai fini dell'adozione di eventuali disposizioni integrative o correttive previste dalla delega di cui all'art. 2, comma 3, della legge 15/2009 (art. 6).

Ultimi dossier del Servizio Studi

156	Dossier	Disegni di legge AA.SS. n. 1790 e 1791. Finanziaria e Bilancio 2010. Profili di competenza della Commissione esteri - Edizione provvisoria
157	Dossier	Disegni di legge AA.SS. nn. 1790 e 1791 Finanziaria e Bilancio 2010. Profili di competenza della 13 ^a Commissione - Edizione provvisoria
158	Dossier	Disegni di legge AA.SS. nn. 1790 e 1791 Finanziaria e Bilancio 2010. Profili di competenza della Commissione difesa - Edizione provvisoria
159	Dossier	Disegni di legge AA.SS. nn. 1790 e 1791 Finanziaria e Bilancio 2010. Profili di competenza della 7 ^a Commissione permanente
160	Dossier	Infrastrutture e trasporti nei documenti del Bilancio dello Stato per il 2010
161	Dossier	Disegni di legge AA.SS. nn. 1790 e 1791 Finanziaria e Bilancio 2010. Profili di competenza della 1 ^a Commissione permanente
162	Dossier	Disegni di legge AA.SS. nn. 1790 e 1791 Finanziaria e Bilancio 2010. Profili di competenza della 6 ^a Commissione Finanze e Tesoro
163	Schede di lettura	Disegno di legge A.S. n. 1790 Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2010)
164	Schede di lettura	Disegno di legge A.S. n. 1781 Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee - Legge Comunitaria 2009
165	Schede di lettura	Disegno di legge A.S. n. 1835 "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto legge 25 settembre 2009, n.134, recante disposizioni urgenti per garantire la continuità del servizio scolastico ed educativo per l'anno 2009-2010" Edizione provvisoria
166	Dossier	Atto del Governo n. 118 Schema di decreto legislativo recante: "Disposizioni legislative statali anteriori al 1° gennaio 1970 di cui si ritiene indispensabile la permanenza in vigore" - Note e osservazioni
167	Dossier	Atto del Governo n. 134 "Schema di decreto del Presidente della Repubblica recante Regolamento concernente norme sul riordino degli istituti professionali"
168	Testo a fronte	Atto del Governo n. 131 "Schema di decreto del Presidente della Repubblica recante Regolamento concernente la struttura ed il funzionamento dell'Agenzia nazionale di valutazione del sistema universitario e della ricerca (ANVUR)"

Il testo del presente dossier è disponibile in formato elettronico PDF su Internet, all'indirizzo www.senato.it, seguendo il percorso: "Leggi e documenti - dossier di documentazione - Servizio Studi - Dossier".