

*Non sempre cambiare equivale a migliorare, ma per migliorare bisogna cambiare*

Winston Churchill

## CAPITOLO II

### **LA RIFORMA DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE E LA *CLASS ACTION* COME STRUMENTO DI CONTROLLO DIFFUSO SULLA *PERFORMANCE* AMMINISTRATIVA.**

**Sommario:** 2.1. La riforma della pubblica amministrazione in Europa e le linee guida dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE) 2.2. La *performance* amministrativa e la previsione della *class action* quale strumento di denuncia dell'inefficienza pubblica 2.3. L'entrata in vigore e la «concreta applicazione progressiva» del D. Lgs. n. 198/2009: le linee guida per la definizione degli standard e per il miglioramento degli strumenti di qualità dei servizi pubblici.....

#### **2.1. La riforma della pubblica amministrazione in Europa e le linee guida dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE)**

A partire dall'ultimo decennio del secolo appena trascorso, un intenso processo di cambiamento coinvolge il sistema delle pubbliche amministrazioni, al fine di implementare il grado di soddisfazione dei cittadini e delle imprese, in una logica complessiva di crescita economica e di miglioramento delle condizioni di vita dell'intero Paese.

La pubblica amministrazione deve ridisegnarsi: le è richiesto di dismettere la veste di soggetto

chiuso, dalla struttura altamente gerarchica e poco mobile, per ricoprire il ruolo di soggetto elastico e pratico in grado di generare terreno fertile per lo sviluppo del Paese.

Invero, il processo di riforma delle amministrazioni pubbliche italiane si inserisce in un contesto più ampio di trasformazione del settore pubblico a livello internazionale ed europeo.<sup>42</sup>

Il Regno Unito, ad esempio, predispone un vasto programma di riforma a partire dal 1997, definendo un quadro di programmazione finanziaria pluriennale, stabilendo i tetti massimi di spesa per ogni dipartimento e concentrando – attraverso la previsione dei *PSA (Public Service Agreements)* più risorse sui servizi considerati prioritari.<sup>43</sup>

---

<sup>42</sup> Le esperienze riformatrici inizia a partire dagli anni '80 del secolo scorso negli Stati Uniti ed in Gran Bretagna. Gli interventi di modernizzazione amministrativa sono fortemente influenzati dall'approccio metodologico del *New Public Management*, inteso come "processo di riforma del settore pubblico mediante l'utilizzo di strumenti, concetti, logiche, principi, meccanismi, che caratterizzano il management del settore privato" (ad esempio il *contracting out*, l'introduzione di logiche competitive nella produzione e distribuzione dei servizi pubblici, l'autonomia gestionale e finanziaria). Il sistema P.A. a livello internazionale viene tradizionalmente distinto in sistema P.A. chiuso e sistema P.A. aperto. Il primo – tipico dell'Europa continentale – considera lo Stato come forza integrante della società; muove da una cultura giuridica specialistica, in forza della quale i funzionari pubblici sono percepiti come corpo sociale distinto, atto prima di tutto alla attuazione delle leggi. Il secondo, invece, è tipico dei paesi anglosassoni: il ruolo dello Stato è marginale nel senso che la P.A. si occupa più di produzione di servizi e di soddisfazione di bisogni che di attuazione di leggi. In questo contesto, si sviluppano le prime riforme pubbliche improntate ai paradigmi della *NPM*. Sul punto cfr. M. MENEGUZZO, *Ripensare la modernizzazione amministrativa ed il New Public Management*, in *Azienda Pubblica*, 6, 1997.

<sup>43</sup> Il fattore trainante (il *driver*) della riforma del settore pubblico inglese sta nella previsione di un sistema di *spending review*, che implica un processo di revisione e di miglioramento continuo della spesa pubblica, attraverso la definizione periodica dei *PSA (Public Service Agreements* – che corrispondono alle nostre Missioni di bilancio). Le altre leve di cambiamento si fondano

A livello europeo, il processo di revisione della macchina pubblica è sollecitato e monitorato dall'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE)<sup>44</sup>, che annovera tra i suoi compiti istituzionali quello per l'appunto di supportare i Paesi membri nella valutazione dei rispettivi sistemi amministrativi, al fine di individuarne le criticità e ad adottare soluzioni condivise. A tal fine, l'Organizzazione è deputata ad elaborare ed aggiornare le linee guida per il miglioramento del rendimento delle pubbliche amministrazioni.

---

sullo sviluppo del *Customer Service Excellence* - per cui la predisposizione degli obiettivi prioritari da perseguire deve tener conto delle esigenze del cittadino/cliente - e sul concetto di *Public Value*, per il quale il cittadino non è solo destinatario del servizio, ma anche membro attivo e partecipe nel processo di pianificazione degli *outcomes*. Emerge chiaramente dall'esperienza britannica che migliorare la produttività e l'efficienza della macchina pubblica non è di per sé fattore di successo per recuperare il rapporto con i cittadini, per il quale sono invece indispensabili iniziative di promozione e sollecitazione di partecipazione, anche al di fuori della mera gestione economica della spesa pubblica. Cfr. L. HINNA, M. LASALVIA, *La riforma della pubblica amministrazione tra diritto e management*, Roma, 2011.

<sup>44</sup> La Convenzione sull'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE), è stata firmata il 14 dicembre 1960, ed ha sostituito l'OECE, creata nel 1948 per amministrare il cosiddetto "Piano Marshall" per la ricostruzione postbellica dell'economia europea. Ne fanno parte attualmente 34 Paesi. L'OCSE mantiene stretti contatti con oltre 70 Paesi non membri e con le altre Organizzazioni Internazionali. Ha sede a Parigi; è composta da un Segretariato strutturato in Direzioni Generali che corrispondono alle attività di oltre 200 tra Comitati, sotto-Comitati, Gruppi di lavoro e Gruppi di esperti. Tra i suoi compiti istituzionali vi è per l'appunto quello di monitorare e di guidare le politiche di cambiamento dei diversi Paesi europei elaborando a tal fine raccomandazioni finalizzate a migliorarne l'efficacia. Grande importanza riveste la sezione *governance* consultabile sul sito [www.oecd.org](http://www.oecd.org) che contiene una database delle PP.AA. dei paesi Ocse sia dal punto di vista strutturale (monitoraggio della spesa pubblica, del personale, dell'organizzazione) sia per quanto riguarda i processi di riforma. Sul sito [www.undp.org](http://www.undp.org) è consultabile, invece, una sezione relativa ai processi di modernizzazione dei paesi Onu. Inoltre, all'interno del sito [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org) è presente una sezione che analizza i processi di riforma delle P.P.AA. nei paesi in via di sviluppo.

Particolarmente rilevante è la Nota di sintesi dell'OCSE n. 7/2000 sulla gestione pubblica, in quanto ad essa si ispira la riforma della Pubblica amministrazione europea degli ultimi anni.

La nota OCSE, elaborata al termine di un'inchiesta sulla gestione dell'etica nella pubblica amministrazione, atta a verificare lo stato di attuazione della raccomandazione OCSE del 1998 sul miglioramento dell'etica nei servizi pubblici, compara l'esperienza dei Paesi membri (*illo tempore* 29) e descrive gli elementi necessari ad una rivisitazione delle istituzioni amministrative, le quali devono mostrarsi leali e trasparenti nei confronti del cittadino; devono dimostrare equità ed affidabilità nell'amministrare le risorse pubbliche; devono contribuire a creare un clima di fiducia favorevole alle imprese, alla crescita economica e al benessere della cittadinanza.<sup>45</sup>

---

<sup>45</sup> Cfr. PUMA Nota di sintesi n. 7 - Settembre 2000 - *Rafforzare l'etica nella pubblica amministrazione: le misure dei paesi dell'Ocse*. Il principale obiettivo dell'inchiesta dell'OCSE sull'etica, realizzata tra il 1999 ed il 2000, a richiesta dei Ministri dell'OCSE in occasione della loro riunione annuale, è aiutare i responsabili politici ad attuare strategie moderne in materia d'etica, nei Paesi dell'OCSE così come nei Paesi non membri. In altri termini, l'inchiesta intende rafforzare la fiducia nelle istituzioni pubbliche. Le misure necessarie per costruire un sistema coerente di meccanismi di sostegno sono:

- comunicare ed inculcare i valori fondamentali e le norme di etica ai funzionari per dare loro orientamenti e consigli aiutandoli a risolvere dilemmi di carattere etico.
- promuovere tali norme, prevenire le situazioni che potrebbero generare conflitti d'interesse e ricompensare i comportamenti di elevato valore etico nel corso dello svolgimento della carriera.
- controllare l'osservanza di tali valori e rendere conto, individuare e sanzionare gli atti contrari all'etica.

In <http://www.oecd.org/dataoecd/61/9/1899767.pdf>.

Collegata ad essa è la pubblicazione dell'OCSE intitolata *Trust in Government: Measures in OECD Countries*, in cui si prende atto che l'ambiente socioeconomico in rapida trasformazione e le accentuate esigenze di trasparenza richiedono ai poteri pubblici una revisione dei meccanismi di

Più in generale, i numerosi studi dell'Ocse che si susseguono nell'ultimo decennio sui processi di cambiamento nelle Pubbliche Amministrazioni, evidenziano che le riforme non possono essere solamente istituzionali, che il problema è anche e soprattutto culturale e che il cambiamento per essere incisivo e duraturo deve coinvolgere ciascun Ente dall'interno.<sup>46</sup>

Inoltre, non sarebbe opportuno né possibile imporre un unico modello di cambiamento, eppure la direzione del processo di riforma deve essere una ed una sola: un'amministrazione pubblica che faccia meglio e costi meno e che sia capace di percepire e soddisfare le esigenze di una società sempre più complessa.

Le linee guida dettate dall'Ocse, infatti, suggeriscono ai Governi di perseguire una riforma strategica del settore pubblico senza introdurre cambiamenti contingenti, al fine di *evitare il pericolo che, all'interno e all'esterno delle amministrazioni, si abbia la percezione di un improduttivo stato permanente di riforma.*<sup>47</sup>

In sintesi nel formulare raccomandazioni agli Stati membri, l'Ocse invita a puntare sullo sviluppo di organizzazioni pubbliche competenti, piuttosto che sulla continua messa a punto di specifiche soluzioni a specifici problemi: non esistono soluzioni uniche valide trasversalmente nel tempo e nello spazio, ma i Governi devono fare

---

governo per assicurare norme di comportamento eticamente corrette tanto nella sfera pubblica che in quella privata.

<sup>46</sup> OECD, Cultural change in government: Promoting a high – Performance Culture. Public Management Service, 4 ottobre 2002, in <http://www.oecd.org/puma>.

<sup>47</sup> Cfr. *Cantieri: Proposte per il cambiamento nelle amministrazioni pubbliche* a cura della Presidenza del Consiglio dei Ministri e del Dipartimento della Funzione Pubblica, Catanzaro, 2002.

in modo che l'apparato pubblico sviluppi capacità di iniziativa e di adattamento continuo.

I pericoli e le opportunità provenienti dalla globalizzazione, dalle nuove tecnologie, dallo sviluppo economico, dai cambiamenti demografici, esigono pubbliche amministrazioni pronte ed attrezzate a fornire risposte efficaci e tempestive.

La costante del processo di riforma è la centralità del cittadino, i cui bisogni devono guidare la pianificazione dell'azione amministrativa, la quale è giudicata efficace nella misura in cui riesce ad essere efficiente, trasparente e veloce nei processi decisionali.<sup>48</sup>

Una volta posto al centro del sistema il cittadino – utente, è necessario ridefinire le politiche europee di riforma del settore pubblico in termini di introduzione di strumenti operativi atti a garantire l'imparzialità, la legalità, l'integrità, la trasparenza, l'efficienza, l'uguaglianza, la responsabilità, la giustizia. Questi sono gli otto valori essenziali che l'OCSE menziona nella citata nota di sintesi e che dovrebbero ispirare l'agire pubblico in ciascun Paese, rafforzando in ultima

---

<sup>48</sup> Le modalità di ridefinizione del rapporto cittadino – P.A. possono essere diverse, ma gli obiettivi sono orientativamente gli stessi: rendere il cittadino/utente partecipe della formulazione del servizio, ascoltare il cittadino/cliente sulla qualità del servizio, rendere conto al cittadino/contribuente delle risorse impiegate. "L'esame dei diversi sistemi-paese, inoltre, porta ad identificare nella ristrutturazione organizzativa una leva importante di riforma. (...) Non si tratta solo di avere ritorni economici sull'efficienza, si tratta anche e soprattutto di ridefinire meglio i centri di responsabilità e semplificare le catene di erogazione dei servizi". Cfr. L. HINNA M. LASALVIA, op. cit., 70.

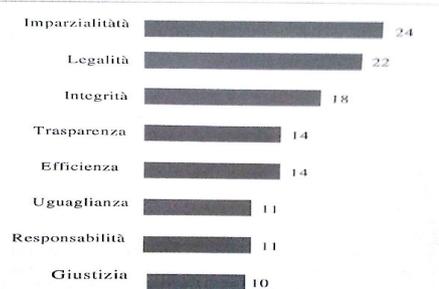
analisi la fiducia dei cittadini nelle istituzioni amministrative e politiche.<sup>49</sup>

La prima nazione dell'Europa Continentale ad avviare una riforma organica della pubblica amministrazione sulla scia delle linee guida dell'OCSE è la Francia<sup>50</sup>, seguita da Spagna, Portogallo ed Italia.<sup>51</sup>

49 Tabella tratta dalla Nota OCSE n. 7/2000

Gli otto valori essenziali della pubblica amministrazione più frequentemente menzionati nei Paesi dell'OCSE

(numero di Paesi che menzionano un valore)



Generated by CamScanner from intsig.com

Nell'ultimo decennio i Paesi dell'Ocse hanno confermato i valori tradizionali a cui deve conformarsi l'agire pubblico; il più menzionato è l'imparzialità; i più recenti sono la trasparenza e l'efficienza. La pubblica amministrazione deve essere sempre più attenta ai risultati, capace di essere degna depositaria della fiducia dei cittadini.

<sup>50</sup> La P.A. francese nel 2006 registra costi eccessivi, assorbendo il 44% delle risorse di bilancio. A far data dal 2007, dopo una sperimentazione di tre anni di *ADministration ELEctronique* (ADELE – personaggio virtuale che incarna una simpatica nonnina che cerca di spiegare ai cittadini e alle imprese le novità e i vantaggi della digitalizzazione della P.A.), la P.A. *on line* entra a regime, consentendo di diminuire i costi della burocrazia e il numero dei dipendenti pubblici. Nel 2008, viene rivisitato il sistema pensionistico e di *turn over*. Viene inaugurata una piattaforma informatica per coordinare le operazioni di riforma e che consenta di monitorarne lo stato di avanzamento. Il sito [www.modernisation.gouv.fr](http://www.modernisation.gouv.fr) consente ai cittadini e alle imprese di ottenere qualsiasi tipo di informazione e finanche il rilascio di certificati amministrativi.

<sup>51</sup> E' noto che in Italia già a partire dagli anni '90 del secolo scorso ha avuto inizio un processo riformatore dei meccanismi della pubblica amministrazione, con una serie di interventi legislativi atti ad introdurre ed implementare l'autocertificazione, la delegificazione, il decentramento, la trasparenza, le privatizzazioni/liberalizzazioni. Il riferimento è *in primis* alla Legge 241/1990, al D.Lgs n. 29/1993, alle Leggi Bassanini, alla Legge costituzionale n. 3/2001 di revisione del titolo V della Costituzione (giusto per citare gli interventi più noti in materia di azione amministrativa e di

Siffatte riforme presentano delle analogie, nonostante la peculiarità di ciascun sistema, in quanto gli obiettivi da perseguire sono comuni: adeguare la missione delle pubbliche amministrazioni alle esigenze attuali, creare un'amministrazione leggera al servizio dei cittadini e delle imprese, implementare la trasparenza e la partecipazione.

In questo contesto si colloca l'iniziativa italiana del 2002 denominata *Cantieri: proposte per il cambiamento nelle amministrazioni pubbliche*<sup>52</sup> del Ministero per la Funzione Pubblica destinata a sostenere le amministrazioni italiane nella pianificazione e realizzazione di interventi di miglioramento, anche in attuazione delle Raccomandazioni Ocse.

La riforma del settore pubblico prosegue con la presentazione da parte della Presidenza del Consiglio dei Ministri - a Roma il 28 maggio 2008 - delle Linee programmatiche sulla riforma della Pubblica Amministrazione, a cui fa seguito la promulgazione della Legge 4 marzo 2009, n. 15, rubricata *delega al Governo finalizzata all'ottimizzazione della produttività del lavoro*

---

riparto di competenze). Ma la riforma della pubblica amministrazione a cui ci si riferisce nel presente paragrafo è specificamente quella iniziata nei primi anni del XXI secolo, in attuazione delle raccomandazioni Ocse e confluita nella cd. Riforma Brunetta, la cui attuazione ha portato all'introduzione dell'azione collettiva nei confronti della p.a..

<sup>52</sup> Il documento risale al 2002 ed è disponibile *on line* all'indirizzo <http://www.funzionepubblica.gov.it/>. In esso sono individuati gli obiettivi del cambiamento: migliorare il rapporto con il cittadino e le imprese; migliorare la capacità di elaborare, attuare e valutare politiche pubbliche efficaci, anche mediante il partenariato privato (il cd. *policy making*); rafforzare il management per sviluppare capacità strategiche di pianificare gli obiettivi e governare le risorse; migliorare il clima organizzativo interno; creare un tessuto di relazioni con il territorio di riferimento che favorisca il cambiamento.

*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* e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 53 del 5-3-2009.

Una prima attuazione della cd. Legge Brunetta si ha con l'emanazione del D. Lgs. 27 ottobre 2009, n. 150 (pubblicato in G.U. n. 254 del 31-10-2009 - Suppl. Ordinario n. 197), con il quale, attraverso un ampio ventaglio di disposizioni riguardanti la misurazione e la valutazione della *performance*, la valorizzazione ed il merito dei dipendenti pubblici, si mira a migliorare il rendimento delle amministrazioni, ad incrementare l'efficienza delle organizzazioni pubbliche e ad innalzare gli standard qualitativi ed economici delle funzioni e dei servizi.

Di qualche mese successivo è il D. Lgs. 20 dicembre 2009, n. 198 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, pubblicato nella G.U. n. 303 del 31-12-2009.

Un esame più dettagliato delle normative appena citate è rimandato ai paragrafi successivi.

Per ora, preme sottolineare che tre sono le direttrici che guidano la riforma della pubblica amministrazione italiana: *exit*, *voice* e *loyalty*, secondo il paradigma proposto da Albert Hirschman nella sua omonima opera,<sup>53</sup>

---

<sup>53</sup> Albert Otto Hirschman (Berlino, 7 aprile 1915 – Ewing Township (New Jersey), 11 dicembre 2012) è stato un economista tedesco naturalizzato statunitense, autore di diversi libri di economia politica. Nella sua opera del

espressamente richiamata nell' intervento<sup>54</sup> dell'allora Ministro per la pubblica amministrazione e per l'innovazione Renato Brunetta, in occasione della riunione ministeriale del *Comitato Public Governance* (PGC) dell'Ocse dedicata ai *Towards Recovery and Partnership with Citizens: the Call for Innovative and Open Government*, svoltasi a Venezia il 15 e il 16 novembre 2010.<sup>55</sup>

---

1970 intitolata appunto *Exit, Voice, and Loyalty*, l'autore descrive le tre possibili risposte al declino dei mercati e delle istituzioni.

<sup>54</sup> Il documento è disponibile in pdf sul sito del Ministero per la pubblica amministrazione e la semplificazione <http://www.funzionepubblica.gov.it/> "Queste sono le tre direttrici su cui ho costruito l'azione di riforma della pubblica amministrazione italiana. Exit, la possibilità di scegliere tra fornitori alternativi di servizi pubblici, che richiama la necessità di ridisegnare il perimetro di azione tra pubblico e privato. Voice, la critica costruttiva con la quale i cittadini pretendono maggiori e migliori servizi pubblici. Loyalty, la credibilità dello Stato che nasce dalla soddisfazione per la qualità dei servizi e dell'accountability dell'amministrazione. (...). I cittadini divengono centro, guida e riferimento dell'attività dell'amministrazione, (...)" Se insoddisfatti per la qualità dei beni o dei servizi che acquistano, l'impresa privata perde la clientela. "E' questo che deve essere possibile anche per il cittadino/cliente dell'amministrazione" e affinché questo accada si deve facilitare la *voice* (la protesta) e rendere la *exit* una sanzione effettiva anche per il settore pubblico.

<sup>55</sup> Il Comitato di *Governance* Pubblica dell'OCSE, alle cui attività il Dipartimento della funzione pubblica assicura tradizionalmente la partecipazione per l'Italia, fornisce ai governi supporto nella definizione e valutazione delle politiche per la modernizzazione della pubblica amministrazione attraverso attività di *policy analysis*, *policy development*, scambio di buone pratiche e sviluppo di indicatori. Nel novembre 2010, per la prima volta nella storia del Comitato, l'Italia ha ospitato a Venezia la riunione del Comitato a livello Ministeriale dedicata alle sfide aperte alla pubblica amministrazione dal nuovo scenario di crisi economica e finanziaria internazionale come evidenziato dal titolo generale dato alla riunione, *The call for innovative and open government*. L'incontro, presieduto dal Ministro Brunetta, ha visto 130 partecipanti da 43 delegazioni, inclusi i 3 nuovi paesi membri dell'OCSE, 6 Paesi non Membri, la Commissione Europea, il BIAC, il TUAC, *Transparency International*, CIVICUS e la Banca Inter-Americana di Sviluppo. Ben 25 delegazioni erano guidate da Ministri o Vice Ministri. Le sessioni di lavoro sui temi quali *Delivering better public services under fiscal pressures*, *Towards a more effective and performance-oriented public service* e *Promoting open and transparent government* sono state coordinate da personalità internazionali quali Terry Moran, Segretario Generale del Department of the

Nel corso della riunione viene presentato lo studio dell'OCSE *Modernizing the Public Administration - A study on Italy*, frutto del lavoro di diversi dipartimenti, che fornisce dati ed informazioni utili all'OCSE sulla riforma della pubblica amministrazione italiana.<sup>56</sup>

Esso descrive e analizza i principali interventi normativi a partire dalla Legge delega n. 15/2009,

---

Prime Minister and Cabinet (Australia), Stockwell Day, Presidente del Treasury Board (Canada), Francis Maude, Ministro del Cabinet Office e Paymaster General (Regno Unito) e dal Prof. Mario Monti, Presidente della Bocconi. Esse hanno evidenziato la centralità della riforma delle pubbliche amministrazioni nell'affrontare le conseguenze della crisi e prevenirne gli effetti. Migliorare l'efficienza della pubblica amministrazione è un obiettivo prioritario condiviso, che si può raggiungere attraverso l'innovazione e la promozione di soluzioni efficaci che favoriscano il partenariato con i cittadini e con le imprese. Infine, dalle sessioni di lavoro è emersa chiaramente la necessità di consolidare meccanismi di trasparenza e di accessibilità, anche al fine di ricostruire la fiducia tra cittadini e pubbliche amministrazioni. La Conferenza, nel suo complesso, ha favorito il confronto e lo scambio di esperienze tra i Ministri sulle politiche necessarie a rendere le pubbliche amministrazioni sempre più dinamiche e in grado di guidare lo sviluppo economico e sociale del paese. I Ministri hanno approvato un Comunicato finale che individua le strategie comuni e fissa gli indirizzi per la raccolta dei dati e il monitoraggio sui progressi realizzati dai Governi. Si è ribadito il ruolo fondamentale dell'OCSE nell'identificare le sfide attuali e future che i Governi devono affrontare e la validità delle sue proposte ed approcci per realizzare un più efficace ed efficiente servizio pubblico. Di particolare rilievo è stata anche l'approvazione del cosiddetto *Venice Dialogue*, proposto dall'Italia, finalizzato a stabilire in ambito OCSE un dialogo *multi-stakeholders* con le Organizzazioni della Società Civile sulla riforma della pubblica amministrazione. Per maggiori approfondimenti cfr. Relazione al Parlamento sullo stato della Pubblica Amministrazione 2010-2011 disponibile *on line* su <http://www.funzionepubblica.gov.it/>.

<sup>56</sup> Il documento Ocse (che consta di cinque capitoli) è stato presentato in anteprima a Roma il 29 ottobre 2010 in occasione del convegno internazionale *"Una riforma per la crescita, l'innovazione, la modernizzazione e la produttività nella pubblica amministrazione"*. Sotto la leadership di Martin Forst e Edwin Lau, lo studio è stato scritto da Barbara e Chiara Ubaldi con il contributo di Jordan Holt che ha curato il capitolo relativo ai dividendi macroeconomici delle riforme del settore pubblico. Edito da Julie Harris e Carine Tyler, il lavoro è stato pubblicato in inglese a cura dell'OECD ed è disponibile in formato PDF sul sito ufficiale del Ministero all'indirizzo <http://www.funzionepubblica.gov.it/>.

nonché gli istituti di nuova applicazione atti a garantire una effettiva modernizzazione della P.A..

In particolare, nel capitolo quarto - dedicato alla *voice* e al *customer care* - viene menzionata, quale istituto innovativo caratterizzante la riforma del settore pubblico italiano, la *class action* pubblica, espressamente qualificata *quale nuovo strumento legale per migliorare i servizi pubblici attraverso la partecipazione dei cittadini*.

Lo studio rappresenta un importante riconoscimento da parte dell'OCSE della bontà (almeno sulla carta) della cd. Riforma Brunetta, in attesa di verificarne gli esiti e i risultati sul lungo periodo.

## 2.2. La *performance* amministrativa e la previsione della *class action* quale strumento di denuncia dell'inefficienza pubblica

La riforma del settore pubblico italiano si basa su un'architettura integrata di leggi, regolamenti e azioni di accompagnamento che pongono al centro del sistema amministrativo il cittadino e le imprese con l'ambizione di attribuire 'valore' concreto all'azione pubblica, in primo luogo attraverso una corretta identificazione degli obiettivi e delle azioni per il loro raggiungimento, ma anche recuperando un senso di appartenenza (il *civil servant*) ed una professionalità che può essere utilmente incentivata attraverso meccanismi di premialità/sanzione sia a livello individuale che organizzativo.<sup>57</sup>

---

<sup>57</sup> Il Piano industriale della pubblica amministrazione presentato il 28 maggio 2008, delinea gli indirizzi sui principali interventi normativi - riforma della pubblica amministrazione, misure di efficienza e risparmio, misure di riorganizzazione - per la definizione dell'attuale quadro unitario di intervento finalizzato al miglioramento e alla creazione delle condizioni necessarie per il cambiamento della pubblica amministrazione. Gli interventi legislativi di attuazione del Piano riguardano la riforma della pubblica amministrazione e del pubblico impiego (L. 15/2009 e suoi decreti legislativi attuativi: il D. Lgs. 150/2009 ed il D. Lgs. 198/2009) mirano a generare risparmio ed efficienza (L. 133/2008 e L. 69/2009) nonché a produrre interventi sulle strutture organizzative (L. 69/2009 e d.lgs. 150/2009). Dal punto di vista strutturale, i principali temi della riforma sono contenuti nel d.lgs. n. 150/2009 - entrato in vigore il 15 novembre 2009. In particolare, con tale decreto, vengono introdotti:

- un ciclo di gestione della performance, mirato a supportare una valutazione delle amministrazioni e dei dipendenti volta al miglioramento dell'attività ed al riconoscimento del merito;
- la selettività nell'attribuzione della retribuzione di risultato al personale; il rafforzamento delle responsabilità dirigenziali e la riforma della contrattazione collettiva, volta a chiarire gli ambiti di competenza rispettivi dell'amministrazione e della contrattazione;
- una procedura semplificata per le sanzioni disciplinari, con la definizione di un catalogo di infrazioni particolarmente gravi assoggettate al licenziamento. Nel rispetto degli articoli 92 e 95 della Costituzione ed in seguito al dibattito svolto nelle sedi di confronto istituzionale con le Regioni e gli enti locali,

Le azioni messe in campo e la pressione sui risultati nelle sue declinazioni di merito, premialità e trasparenza, vengono individuate come le leve capaci di elevare gli standard minimi di qualità dei servizi erogati e produrre vantaggi reali alla gestione della cosa pubblica, eliminando una cronica opacità dell'azione amministrativa ritenuta comunemente ed erroneamente un meccanismo di tutela della discrezionalità amministrativa.

Siffatti principi non sono certo nuovi, avendo caratterizzato anche le riforme degli anni '90 del secolo scorso, nel tentativo di ridurre sempre più, ma mai abbastanza, il divario esistente tra pubblica amministrazione e cittadini.

Rispetto al passato, la riforma del 2009 è fortemente permeata dall'intento di implementare il sistema amministrativo e di farlo con un approccio 'sistemico' in cui la misurazione della prestazione (la *performance measurement*) è funzionale alla gestione della prestazione (la *performance management*).<sup>58</sup>

---

tutte le disposizioni del d.lgs. 150/2009 a partire dal 15 novembre 2009 (giorno dell'entrata in vigore del decreto) sono direttamente applicabili a tutte le amministrazioni centrali, pur tenendosi conto delle specificità di alcune amministrazioni (Presidenza del Consiglio dei Ministri, Ministero dell'Economia e delle finanze, Ministero dell'Istruzione, dell'università e della ricerca) e di alcune categorie di personale pubblico. Alcune innovazioni della riforma (trasparenza, sanzioni disciplinari e contrattazione) sono direttamente applicabili anche alle amministrazioni delle Regioni e degli enti locali. In altri casi è previsto che le disposizioni relative alla performance, valutazione, selettività dei sistemi premianti si applichino a far data dal 1° gennaio 2011 a tutte le Regioni e gli enti locali che non hanno adeguato i propri ordinamenti ai principi definiti per questi temi e fintanto che tale adeguamento non sarà avvenuto.

<sup>58</sup> Al riguardo è fondamentale ripercorrere l'evoluzione ermeneutica della nozione di buon andamento di cui all'art. 97 della Costituzione. Questo principio, infatti, è stato tradizionalmente concepito in maniera formalistica, strettamente collegato al principio di legalità. Effettivamente, la Costituzione collega la legalità all'efficienza, ma è pur vero che l'efficienza è un concetto

L'espressione 'performance organizzativa' rimanda intuitivamente alla 'capacità di resa' intesa come produttività di un'organizzazione e, con riferimento all'organizzazione amministrativa, può aver senso solamente se correlata alla capacità di valutare il risultato conseguito in termini di economicità, efficienza ed efficacia.<sup>59</sup>

---

prima di tutto economico: nella difficoltà di tradurlo in termini giuridici, si è finito semplicisticamente per postulare che il mero rispetto della legge sia sufficiente di per sé a garantire l'efficienza dell'azione pubblica. Cfr. Cons. Stato, Sez. Consultiva per gli atti normativi, Adunanza del 9 giugno 2009, *Parere sullo schema di decreto legislativo di attuazione dell'art. 4 della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ricorso per l'efficienza delle amministrazioni e dei concessionari di servizi pubblici*.

Perfino la Legge n. 241/1990, nonostante i suoi risaputi meriti, nella sua versione originaria, collega l'efficienza al mero rispetto delle normative sul procedimento, presupponendo che, laddove sia rispettata la legge, non possa esserci pregiudizio alcuno. Invero, una concezione sostanziale del principio del buon andamento è prevalsa negli anni successivi, già con la privatizzazione del pubblico impiego e la riforma della dirigenza, le leggi Bassanini e i conseguenti decreti di attuazione, la riforma del titolo V della Costituzione e poi ancora con gli interventi correttivi della Legge sul procedimento amministrativo di cui alle Leggi n. 15 e 80 del 2005 che hanno previsto regole procedurali ispirate al perseguimento dell'interesse sostanziale, in ragione di un più equilibrato rapporto tra interesse pubblico ed interesse privato. "Per dirla in termini metaforici un tempo agire legittimamente significava agire bene, oggi si può pensare che agire bene significhi anche agire legittimamente" Cfr. Parere del Cons. St. sez. atti normativi 9 giugno 2009, n. 1943 sullo schema di D.Lgs. 198/2009. Da qui una funzionalizzazione del buon andamento alla soddisfazione degli amministrati, al contenimento della spesa pubblica, allo sviluppo della competitività economica delle imprese. In questo contesto assume un ruolo centrale il concetto di *standard* della prestazione, inteso come livello oggettivo e predefinito di qualità della prestazione pubblica. Cfr. C. DEODATO, M.G. COSENTINO, *L'azione collettiva contro la P.A. per l'efficienza dell'Amministrazione*, Roma, 2010.

<sup>59</sup> Per un approfondimento anche economico della materia cfr. M. MORCIANO, *Valutazione della performance e ciclo del miglioramento continuo nella Pubblica Amministrazione*, in *Astrid Rassegna*, n. 168, novembre 2012, in cui l'autore testualmente scrive: "Operando nella legittimità degli obiettivi e dei poteri assegnati, lo stato (in senso lato) deve certamente dimostrare di essere efficace, cioè di perseguire effettivamente gli obiettivi prefissati, ma deve anche dimostrare di poter raggiungere tali obiettivi nei limiti delle risorse ad esso destinate (efficienza) e nel rispetto delle regole a cui esso è sottoposto (legalità, imparzialità e trasparenza). La sua legittimazione deriva dalla positiva valutazione da parte dei soggetti contribuenti della sua capacità di migliorare le utilità collettive nette nel rispetto dei vincoli posti alla sua

D'altronde, già con le *Linee programmatiche* del 2008 il governo pone una forte enfasi sull'efficienza dell'amministrazione, da perseguire attraverso il contenimento del costo dei servizi, il recupero di produttività del lavoro e l'adeguamento dei processi decisionali alle 'migliori pratiche' ispirate ai cc.dd. modelli di eccellenza internazionali e nazionali.

La necessità di promuovere metodi gestionali improntati al perseguimento dell'efficienza è palese; viceversa la pur impellente necessità di assicurare la massima efficacia all'azione

---

azione. D'altro canto, la sua azione si concretizza nell'organizzazione e gestione di processi di produzione di servizi attraverso i quali esso incide sulle utilità collettive nette, migliorandole. Da queste basi - la razionalità dei soggetti contribuenti e l'organizzazione produttiva dell'amministrazione pubblica, la cui azione è vincolata al rispetto dei principi fondamentali - ne consegue che una sua valutazione non può che configurarsi se non come una valutazione complessiva della sua efficacia, efficienza, imparzialità e trasparenza. Possiamo dunque definire la performance di una funzione pubblica come una misura sintetica della sua capacità di perseguire gli obiettivi assegnati nella società - efficacia - nel rispetto dei principi di efficienza, imparzialità e trasparenza e sinteticamente misurarla attraverso un apposito indice. (...) La definizione di un sistema organico di indicatori e di indici, tutti costruiti in termini di grado di raggiungimento di un predefinito obiettivo, o di conformità ad uno standard, confrontabili e numericamente elaborabili, rende possibile una loro sintesi e, di conseguenza, la misurazione quantitativa e valutazione della performance in funzione dell'osservanza dei principi fondamentali e della qualità di servizi e processi. (...) Questo sistema di indicatori/indici e i sottostanti parametri quali-quantitativi, costituisce la base informativa su cui impostare i cicli di pianificazione strategica, di controllo di gestione e di analisi di impatto della regolazione che, insieme alle funzioni di supporto alla trasparenza, sono indirizzati al miglioramento continuo della performance. Un aspetto che mi preme di sottolineare è che la performance di una funzione pubblica viene in questo modo basata proprio sulla valutazione (misurazione) empirica di quei principi fondamentali che assolutamente caratterizzano la sua natura pubblica: legalità, efficacia, efficienza, imparzialità, pubblicità, trasparenza. Si può valutare la performance di una funzione pubblica senza alcun travisamento della sua natura: non c'è bisogno di "aziendalizzare" una amministrazione, né di trasformare i cittadini in "clienti". Metodi e prassi di produzione dei servizi, di valutazione della performance, o indirizzati al miglioramento continuo della qualità, possono essere adottati da una funzione pubblica senza ambiguità o snaturamenti".

amministrativa è rimasta al margine dell'interesse del governo (che neanche la prevede nel titolo del decreto legislativo n. 150/2009).

L'efficacia, infatti, è menzionata nel suddetto decreto di attuazione solamente attraverso il richiamo alla 'coerenza/adequatezza con la domanda' (cioè alla necessità di allineare effettivamente i servizi erogati ai bisogni e alle aspettative della collettività), senza che vengano indicati ulteriori elementi per la sua misurazione; salvo affrontare questo tema, molto indirettamente, con i ripetuti richiami alla qualità dei servizi.<sup>60</sup>

---

<sup>60</sup> Con la legge 4 marzo 2009 n. 15 e il successivo decreto attuativo 150/2009, il legislatore sostanzialmente ripropone l'impostazione delle *Linee programmatiche*, fortemente incentrate sul recupero dell'efficienza, prevedendo, tra l'altro, interventi indirizzati a perseguire, oltre ad una migliore organizzazione e una più elevata produttività del lavoro, anche più "elevati standard qualitativi ed economici delle funzioni e dei servizi" (decreto 150/2009, art. 1, comma 2). A questo proposito è opportuno fare riferimento ad una precedente versione del decreto che, invece, faceva dipendere *esplicitamente* la valutazione della *performance* anche da valutazioni di efficacia (e non solo di efficienza). Infatti, l'art. 8 di una versione dello schema di decreto legislativo riportato a lungo nel sito del Ministro della Pubblica Amministrazione ed Innovazione, al comma 1, lettera a), stabiliva chiaramente che la valutazione della performance doveva concernere "l'*impatto* delle politiche attivate sulla soddisfazione finale dei bisogni della collettività". Il legislatore, quindi, poneva esplicitamente in relazione la *performance* dell'amministrazione con i risultati da essa conseguiti nella società. Cfr. *Schema di decreto legislativo di 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*, REV 25, 19 maggio 2009, 7. Ed invece, la valutazione della *performance*, nella stesura finale del decreto fa riferimento non all'*impatto*, bensì alla "*attuazione* delle politiche attivate sulla soddisfazione finale dei bisogni della collettività". Una formulazione che non sembra avere alcun significato coerente rispetto all'efficacia delle politiche o, in una più benevola interpretazione, fa semplicemente riferimento al grado di attuazione delle politiche. "Si potrebbe trattare di un semplice refuso sfuggito in fase di limatura finale del decreto, ma sembra che l'impostazione generale adottata dal legislatore sia principalmente indirizzata al perseguimento di una maggiore *efficienza* dell'apparato amministrativo, senza soverchie preoccupazioni per la sua *efficacia*. Tutto ciò implicherebbe, in termini di valutazione performance, la irrilevanza, o quasi, dell'effettiva

Il legislatore, d'altro canto, fin dall'inizio pone una grande enfasi sulla qualità dei servizi, tanto da far sorgere il legittimo dubbio che si sia scambiata la *qualità dei servizi* con l'*efficacia dell'azione pubblica*.

In proposito, sembra utile ricordare che mentre la qualità di un servizio può anche costituire una delle determinanti dell'efficacia, quest'ultima attiene comunque alla relazione di causalità che raccorda gli obiettivi predefiniti dalla politica (espressi anche in termini di soddisfazione delle preferenze della collettività) ai risultati ottenuti attraverso l'azione pubblica.

La misurazione della *performance* organizzativa, quindi, necessita della predefinizione degli standard da rispettare e dei risultati da conseguire, nonché di meccanismi di valutazione dei singoli dipendenti e dirigenti in relazione al loro diretto contributo alla performance organizzativa.<sup>61</sup>

Questa consapevolezza caratterizza la riforma Brunetta che per l'appunto prevede la estensione della valutazione della *performance* a tutti i dipendenti pubblici e non più soltanto ai dirigenti.

Per ogni dipendente è previsto un collegamento più chiaro del proprio contributo agli obiettivi della struttura organizzativa ed il sistema di misurazione e di valutazione che ogni

---

'utilità' dell'azione amministrativa". In questi termini M. MORCIANO, *L'efficacia dell'azione pubblica: preferenze individuali, interesse pubblico e servizi*, in *Amministrazione in cammino, Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione - Sezione Semplificazione e Innovazione - Note e Commenti*, 16 giugno 2009.

<sup>61</sup> Tant'è che le disposizioni di cui all'art. 1, comma 1, art. 2, art. 3 e art. 4, comma 2, lett. d) del D. Lgs. 150/2009 - relative al ciclo di gestione della *performance* amministrativa - associano espressamente la misurazione delle performance organizzativa ed individuale.

amministrazione deve adottare deve prevedere anche le competenze da valutare per ogni dipendente, nonché i relativi livelli di performance da raggiungere.

La valutazione costituisce anche la base per l'erogazione dei sistemi premianti previsti dal decreto legislativo n.150/2009.

Gli Organismi indipendenti di valutazione (OIV)<sup>62</sup> di ciascuna amministrazione devono

---

<sup>62</sup> L'articolo 14 del d.lgs. 150/2009 prevede che ogni amministrazione, singolarmente o in forma associata, debba dotarsi, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, di un Organismo indipendente di valutazione (OIV) della *performance*. Tale Organismo è chiamato a sostituire i servizi di controllo interno, comunque denominati, previsti dal decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286. In particolare, è tenuto ad esercitare le attività di controllo strategico di cui all'articolo 6, comma 1, del citato d.lgs. 286/1999, e a riferire, in proposito, direttamente all'organo di indirizzo politico-amministrativo. L'OIV, inoltre, esercita, in piena autonomia, le attività di:

- monitoraggio del funzionamento complessivo del sistema della valutazione, della trasparenza e integrità dei controlli interni e ad elaborare una relazione annuale sullo stato dello stesso;
- segnalazione tempestiva delle eventuali criticità riscontrate ai competenti organi interni di governo ed amministrazione, nonché alla Corte dei conti, all'Ispettorato per la funzione pubblica e alla CIVIT;
- validazione della Relazione sulla *performance* ed assicurazione della visibilità della stessa attraverso la pubblicazione sul sito istituzionale dell'amministrazione, anche in considerazione che, allo stato, tale validazione è condizione inderogabile per l'accesso agli strumenti premiali previsti dall'ordinamento;
- garanzia della correttezza dei processi di misurazione e valutazione, nonché dell'utilizzo dei premi individuati nel corrispondente sistema premiale adottato, sulla base di quanto previsto dallo d.lgs. 150/2009, dai contratti collettivi nazionali e dai contratti integrativi, dai regolamenti interni all'amministrazione, nel rispetto del principio di valorizzazione del merito e della professionalità;
- proposizione all'organo di indirizzo politico-amministrativo, sulla base del Sistema di misurazione e valutazione della *performance* adottato, della valutazione annuale dei dirigenti di vertice e dell'attribuzione agli essi dei premi previsti dal corrispondente sistema premiale;
- verifica della corretta applicazione delle linee guida, delle metodologie e degli strumenti predisposti dalla CIVIT;
- promozione ed attestazione dell'assolvimento degli obblighi relativi alla trasparenza e all'integrità previsti dalla normativa;
- verifica dei risultati e delle buone pratiche di promozione delle pari opportunità.

certificare gli esiti della valutazione, in base al rispetto delle regole previste dal sistema di misurazione, al fine di assicurare la massima trasparenza ai dipendenti e ai dirigenti che devono conoscere ogni anno su quali obiettivi e su quali competenze saranno valutati.<sup>63</sup>

---

L'Organismo è costituito da un organo monocratico ovvero collegiale composto da componenti dotati dei requisiti stabiliti dalla CIVIT e di elevata professionalità ed esperienza, maturata nel campo del management, della valutazione della *performance* e della valutazione del personale delle amministrazioni pubbliche, i cui *curricula* devono essere comunicati alla CIVIT, la quale deve in ogni caso fornire il proprio parere, necessario affinché l'organo di indirizzo politico-amministrativo possa procedere alla relativa nomina. Essa rimane in carica per un periodo di tre anni e l'incarico dei componenti può essere rinnovato una sola volta. E' previsto, inoltre, che tali componenti non possano essere nominati tra soggetti che rivestano incarichi pubblici elettivi o cariche in partiti politici o in organizzazioni sindacali ovvero che abbiano rapporti continuativi di collaborazione o di consulenza con le predette organizzazioni, ovvero che abbiano rivestito simili incarichi o cariche o che abbiano avuto simili rapporti nei tre anni precedenti la designazione.

Presso l'Organismo indipendente di valutazione è costituita, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, una struttura tecnica permanente per la misurazione della *performance*, dotata delle risorse necessarie all'esercizio delle relative funzioni. Il responsabile della struttura tecnica permanente deve possedere una specifica professionalità ed esperienza nel campo della misurazione della *performance* nelle amministrazioni pubbliche. L'Organismo indipendente di valutazione della *performance*, sulla base di appositi modelli forniti dalla CIVIT, cura annualmente la realizzazione di indagini sul personale dipendente volte a rilevare il livello di benessere organizzativo e il grado di condivisione del sistema di valutazione nonché la rilevazione della valutazione del proprio superiore gerarchico da parte del personale, e ne riferisce alla predetta Commissione. Agli oneri derivanti dalla costituzione e dal funzionamento degli organismi di cui al presente articolo si provvede nei limiti delle risorse attualmente destinate ai servizi di controllo interno.

<sup>63</sup> Al fine di dare concretezza allo sforzo di valutazione ed al riconoscimento del merito ed assicurare così selettività nell'erogazione dei premi e delle indennità, il d.lgs. 150/2009 richiede una distribuzione in livelli di *performance* differenziati. La relativa graduatoria è previsto che venga stilata a livello dell'organizzazione sia per i dirigenti sia per i dipendenti. L'obiettivo non è quello di instaurare una competizione all'interno di ogni servizio, bensì di supportare un processo di miglioramento per l'intera organizzazione. Spetta all'Organismo indipendente di valutazione, sulla base delle risultanze del sistema di misurazione e di valutazione, il compito di compilare la graduatoria di *performance* sia per i dirigenti che per i dipendenti. Il sistema premiante previsto dal d.lgs. 150/2009 consente ai dipendenti di distinguersi non solo per l'elevato livello di qualità del proprio contributo ma anche per

Da qui la previsione di un ciclo generale di gestione della *performance* per consentire alle amministrazioni pubbliche di organizzare il proprio lavoro in un'ottica di miglioramento continuo, realizzando definitivamente il passaggio da una logica programmatica e operativa basata sui mezzi (*input*) ad una logica basata sui risultati (*output* o *outcome*) e sulla trasparenza dell'attività.

In tal senso, le amministrazioni pubbliche sono tenute a sviluppare, in maniera coerente con i contenuti e con il ciclo della programmazione finanziaria e del bilancio, una pianificazione della rispettiva attività, definendo ed assegnando gli obiettivi prioritari che si intendono raggiungere, i valori attesi di risultato ed i rispettivi indicatori. Esse, inoltre, effettuano i necessari collegamenti tra gli obiettivi definiti e l'allocazione delle risorse; definiscono le modalità di monitoraggio in corso di esercizio e l'attivazione di eventuali interventi correttivi; programmano le modalità di misurazione e valutazione della *performance* organizzativa e individuale, integrano l'utilizzo dei sistemi premianti, secondo criteri di valorizzazione del merito; predispongono la rendicontazione dei risultati agli organi di indirizzo politico-amministrativo, ai vertici delle amministrazioni, nonché ai competenti organi di controllo interni ed esterni.<sup>64</sup>

---

la partecipazione a progetti di innovazione all'interno dei propri uffici. Sono previsti inoltre percorsi di alta formazione e di crescita professionale per i dipendenti più meritevoli.

<sup>64</sup> Un documento programmatico triennale dell'amministrazione, denominato Piano della *performance*, è lo strumento prescelto per la contestualizzazione del ciclo di gestione delle *performance*. Con la sua predisposizione, ciascuna amministrazione individua gli indirizzi e gli obiettivi strategici ed operativi e definisce, con riferimento agli obiettivi finali ed intermedi ed alle risorse, gli indicatori per la misurazione e la valutazione

L'applicazione del ciclo di gestione della *performance* con la redazione del relativo Piano triennale, nel quale vengono elencati gli obiettivi strategici, quelli operativi e le azioni specifiche di miglioramento, nonché l'obbligo di fissare obiettivi misurabili e valutabili su varie dimensioni di *performance* (efficienza, *customer satisfaction*, modernizzazione, qualità delle relazioni con i cittadini), costituisce una delle sfide della riforma, perché finalizzate a porre il cittadino al centro della programmazione e della rendicontazione.<sup>65</sup>

---

della *performance* dell'amministrazione, nonché gli obiettivi assegnati al personale dirigenziale ed i relativi indicatori. Gli obiettivi devono essere programmati su base triennale e definiti, prima dell'inizio del rispettivo esercizio, dagli organi di indirizzo politico-amministrativo, sentiti i vertici dell'amministrazione che a loro volta consultano i dirigenti o i responsabili delle unità organizzative. Gli obiettivi devono, inoltre, essere definiti in coerenza con quelli di bilancio indicati nei documenti programmatici ed il loro conseguimento costituisce condizione per l'erogazione della retribuzione accessoria prevista dalla contrattazione integrativa. Nella costruzione degli obiettivi, le amministrazioni devono avere cura che essi risultino rilevanti e pertinenti rispetto ai bisogni della collettività, alla missione istituzionale, alle priorità politiche ed alle strategie dell'amministrazione; specifici e misurabili in termini concreti e chiari; tali da determinare un significativo miglioramento della qualità dei servizi erogati e degli interventi; riferibili ad un arco temporale determinato, di norma corrispondente ad un anno; commisurati ai valori di riferimento derivanti da standard definiti a livello nazionale e internazionale, nonché da comparazioni con amministrazioni omologhe; confrontabili con le tendenze della produttività dell'amministrazione con riferimento, ove possibile, almeno al triennio precedente; correlati alla quantità e alla qualità delle risorse disponibili.

<sup>65</sup> Annualmente le amministrazioni presentano una relazione sui risultati conseguiti, evidenziando gli obiettivi raggiunti e motivando gli scostamenti, il tutto nel rispetto del principio di trasparenza, che implica il coinvolgimento di cittadini e *stakeholders* in momenti di incontro formalizzati denominati 'Giornate della Trasparenza'. L'art. 11 del D. Lgs. n. 150/2009 significativamente recita: "La trasparenza è intesa come accessibilità totale, anche attraverso lo strumento della pubblicazione sui siti istituzionali delle amministrazioni pubbliche, delle informazioni concernenti ogni aspetto dell'organizzazione, degli indicatori relativi agli andamenti gestionali e all'utilizzo delle risorse per il perseguimento delle funzioni istituzionali, dei risultati dell'attività di misurazione e valutazione svolta dagli organi competenti, allo scopo di favorire forme diffuse di controllo del rispetto dei

In questa cornice di valorizzazione estrema del principio di trasparenza, di esaltazione del ruolo servente della pubblica amministrazione e di miglioramento della qualità dei servizi attraverso i meccanismi del *customer satisfaction* e dell'*accountability*, fa il suo ingresso nel nostro ordinamento amministrativo l'azione collettiva nei confronti della p.a., la quale, inserendosi in un progetto più ampio di riforma strutturale e organizzativa del settore pubblico, non è solo uno strumento giurisdizionale di denuncia e repressione delle disfunzioni amministrative, ma è innanzitutto uno strumento atto a sollecitare l'adozione *ex ante* di pratiche virtuose da parte delle pubbliche amministrazioni.

---

principi di buon andamento e imparzialità. Essa costituisce livello essenziale delle prestazioni erogate dalle amministrazioni pubbliche ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera m) della Costituzione". Il comma 9 dell'art. 4 della legge n. 15/2009 statuisce che "le notizie concernenti lo svolgimento delle prestazioni di chiunque sia addetto alla funzione pubblica e la relativa valutazione non sono oggetto di protezione della riservatezza personale". L'art. 14 della L. 4 novembre 2010, n. 183 ha di poi modificato il D. Lgs. 30 giugno 2003, n. 196 (recante il Codice in materia di protezione dei dati personali, adottato in attuazione della delega contenuta nell'art. 1, comma 4, della legge 24 marzo 2001, n. 127, relativa all'emanazione di un testo unico delle disposizioni sul trattamento dei dati personali – da ultimo modificato con il D. Lgs. 28 maggio 2012, n. 69 in materia di comunicazione elettronica), introducendo all'art. 19 il comma 3 *bis* che per l'appunto statuisce l'accessibilità delle notizie relative a chiunque sia addetto alla svolgimento di una funzione pubblica. La riforma Brunetta concepisce la trasparenza come mezzo indispensabile per assicurare un controllo diffuso sull'attività della pubblica amministrazione. Sulla scia di questa ondata riformatrice che esalta più che in passato il ruolo del principio di trasparenza, quale meccanismo per consentire la valutazione della performance amministrativa nel suo complesso si colloca da ultimo il D. Lgs. 14 marzo 2013, n. 33 (pubblicato in G.U. n. 80 del 5-04-2013), entrato in vigore lo scorso 20 aprile, recante il "Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni, in attuazione dell'art. 1, comma 35, della legge 6 novembre 2012, n. 190", in materia di "Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione".

Non a caso la delega all'introduzione del ricorso avverso le inefficienze è contenuta nella legge n. 15/2009 nella parte dedicata ai *principi e criteri in materia di valutazione della struttura e del personale delle amministrazioni pubbliche*.

L'azione collettiva nei confronti della p.a. e dei concessionari dei servizi pubblici è, infatti, significativamente definita dal Consiglio di Stato nel parere reso sulla bozza di schema del D. Lgs. n. 198/2009 come il *corollario di un disegno riformatore che, sul piano della teoria generale, si fonda sulla concezione di un'amministrazione di risultato, in cui domina il principio del buon andamento. Tale principio costituisce espressione di una moderna visione della pubblica amministrazione nel quadro dei fondamenti della macroeconomia, non solo in quelli nei quali tradizionalmente ha svolto un ruolo di stabilizzazione e di distribuzione del reddito, ma anche con riguardo a quelli in cui solo in tempi recenti si è affermata la sua rilevanza (efficienza produttiva, sviluppo).*<sup>66</sup>

In questo contesto assume un ruolo centrale il concetto di standard della prestazione, inteso

---

<sup>66</sup> Cfr. Parere del Cons. St., sez. atti normativi, 9 giugno 2009, n. 1943, sullo schema del Decreto Legislativo n. 198/2009. "(...) In questo quadro si inserisce plasticamente l'art. 4, della legge 4 marzo 2009, n. 15, il quale muove dall'idea che l'attività della pubblica amministrazione sia essa destinata all'erogazione di atti come di servizi, assuma la configurazione di un <<servizio>> reso alla comunità nazionale (art. 98 Cost.) (...) Da tale punto di vista non deve sorprendere, ed anzi merita un plauso, la scelta – di portata ben più ampia della mera responsabilizzazione del pubblico dipendente – di introdurre nell'ordinamento l'azione collettiva nei confronti dell'amministrazione e dei concessionari di servizi pubblici che si discostano dagli standard qualitativi ed economici del servizio (nell'ampia accezione sopra indicata), come mezzo di tutela in forma specifica del cittadino e, al tempo stesso, come strumento di pressione sugli apparati pubblici per garantire l'efficienza del procedimento di produzione del servizio".

come livello oggettivo predefinito di qualità della prestazione stessa, idoneo, in quanto tale, a radicare posizioni legittimanti nei destinatari.

In altre parole, ciò che rileva non è chi eroga ma come eroga; pertanto, non vi è differenza alcuna tra attività direttamente svolte da soggetti pubblici e attività svolte da soggetti privati nella qualità di concessionari di servizi pubblici.

La violazione dello standard, infatti, legittima di per sé il destinatario della prestazione a far valere innanzi al giudice amministrativo la lesione della propria sfera giuridica, sia come singolo sia come membro della collettività di utenti, ciascuno titolare della frazione di interesse collettivo alla corretta erogazione della prestazione.

Il D. Lgs. n. 198/2009 mira anch'esso alla realizzazione di un modello di organizzazione amministrativa ottimale, efficiente e trasparente, in cui il cittadino - nella sua molteplice veste di utente, cliente, contribuente - è legittimato a valutare, a verificare e da ultimo a denunciare le inefficienze, non tanto per il mero soddisfacimento di un interesse egoistico, quanto e soprattutto per il perseguimento di 'utilità' superiori in una logica di partecipazione democratica e di controllo diffuso.

La *class action* pubblica, infatti, è finalizzata a garantire *una effettiva responsabilizzazione* della pubblica amministrazione, secondo il noto meccanismo anglosassone dell'*accountability*, per il quale l'organizzazione pubblica deve essere tale da rendere conto delle risorse impiegate, degli obiettivi raggiunti e di quelli mancati.<sup>67</sup>

---

<sup>67</sup> "Sul versante interno all'amministrazione, si ha l'introduzione di sistemi di valutazione quali-quantitativa dell'azione amministrativa, nonché di

In questa prospettiva, assume rilievo centrale il concetto di standard delle prestazioni, inteso come parametro giuridicamente rilevante la cui violazione legittima il ricorso all'azione collettiva.

*Quello della 'giustiziabilità' dello standard è il tema centrale dell'azione correttiva nei confronti dei soggetti pubblici, sicché la rilevanza dell'istituto deriva principalmente dalla sua idoneità a completare, sul piano del sindacato giurisdizionale, quel sistema di "responsabilizzazione" delle amministrazioni alla cui realizzazione mirano, sul piano organizzativo e procedurale, i meccanismi di misurazione e di valutazione della performance e dei risultati dell'azione amministrativa.<sup>68</sup>*

Il ricorso, quindi, non mira a ottenere una data prestazione o un dato provvedimento e nemmeno un ristoro per equivalente del danno eventualmente subito; esso, piuttosto, ha la funzione di correggere il malfunzionamento nell'erogazione della prestazione amministrativa, latamente intesa.

E' in tal senso significativo che l'art.1, comma 1, del decreto legislativo n. 198/2009 individui le

---

misurazione dei rispettivi risultati. Sul versante dei rapporti della amministrazione verso l'esterno, si pone il tema degli istituti finalizzati a garantire un'effettiva responsabilizzazione dell'attività amministrativa. La recente riforma della disciplina del lavoro pubblico, di cui alla legge 4 marzo 2009, n. 15 ed ai correlati decreti legislativi (il d.lgs. n.150/2009, in generale, e il d.lgs. n. 198/2009, per quanto riguarda il tema alla nostra attenzione dell'azione correttiva, emanato in attuazione dell'articolo 4 l. 15/2009), nonché la legge 18 giugno 2009, n. 69 ("collegata" alla manovra finanziaria per il 2009) ha introdotto significative innovazioni, con particolare riferimento all'azione collettiva "correttiva" del malfunzionamento delle amministrazioni e all'istituto della responsabilità civile della pubblica amministrazione in relazione al danno da omessa o ritardata emanazione di provvedimenti (anche) ampliati della sfera giuridica dei cittadini, da cui sorge in capo all'interessato il diritto al risarcimento del danno conseguente". Così, F. PATRONI GRIFFI, cit, 2 ss.

<sup>68</sup> F. PATRONI GRIFFI, cit, 3 ss.

finalità dell'azione nell'esigenza di ripristinare *il corretto svolgimento della funzione o la corretta erogazione di un servizio*.

D'altronde, lo stesso Consiglio di Stato chiarisce che la *class action* amministrativa è destinata ad agire più *sul crinale delle garanzie sostanziali e delle correzioni delle disfunzioni amministrative che su quello del formalismo giuridico e dei procedimenti sanzionatori*.<sup>69</sup>

In questo contesto merita attenzione il concetto di pianificazione delle attività e dei servizi erogati.

Naturalmente ciò che viene pianificato non è l'*an* della funzione, ma la qualità della funzione, attraverso la definizione degli standard della prestazione e la misurazione degli obiettivi programmati.<sup>70</sup>

Il *cattivo andamento* della p.a., infatti, si riscontra a partire dalla carenza di progettualità nell'organizzazione del servizio, che comporta a sua volta un cattivo uso delle risorse disponibili che è la causa principale del mancato raggiungimento degli obiettivi prioritari.

Da qui l'introduzione del ciclo della *performance* che 'esternalizza' i processi di programmazione, nel senso che obbliga le amministrazioni a progettare partendo dalle esigenze dell'utente finale per arrivare alla sua più completa soddisfazione, mediante una pianificazione congrua che fissi gli obiettivi ed individui il *quantum* delle risorse da impiegare, nei limiti,

---

<sup>69</sup> Cons. St. sez. Consultiva per gli atti normativi, 9 giugno 2009, n. 1943, 89.

<sup>70</sup> Cfr. S. GATTO COSTANTINO, *Azioni collettive ed organizzazione dei servizi*, in [www.giustizia-amministrativa.it/documentazione/studi\\_contributi/2010](http://www.giustizia-amministrativa.it/documentazione/studi_contributi/2010), 4, 2010.

naturalmente, dei mezzi strumentali, economici e finanziari disponibili.<sup>71</sup>

Ma questa formula sarebbe destinata a rimanere solo sulla carta - *niente di più dell'ennesimo virtuosismo normativo frutto di un legislatore scientifico* - se non fosse affiancata dalla previsione di una specifica tutela processuale.

Sotto questo profilo si coglie l'opportunità dell'introduzione nel nostro ordinamento della *class action* amministrativa, in relazione alla quale *la violazione del principio di programmazione potrebbe ricevere nuova linfa ed assurgere ad uno dei meccanismi di accertamento della violazione dei parametri di qualità.*<sup>72</sup>

---

<sup>71</sup> La centralità del cittadino nell'azione amministrativa e, dunque, la necessità di rilevarne le esigenze, le preferenze, il grado di soddisfazione e le attese rispetto alla qualità del servizio è garantita anche attraverso numerose iniziative del Dipartimento per la funzione pubblica. Si pensi – per esempio – al progetto denominato 'Mettiamoci la faccia', avviato in forma sperimentale il 23 marzo 2009, che si pone come obiettivo primario la rilevazione della *Customer Satisfaction* attraverso l'utilizzo delle interfacce emozionali e consente alle amministrazioni che vi hanno aderito di misurare la qualità percepita sottoponendo alla valutazione dei cittadini i servizi erogati allo sportello, al telefono e sul *web*. La rilevazione della *Customer Satisfaction* tramite le 'faccine' permette di monitorare costantemente e di sottoporre al giudizio degli utenti i servizi pubblici così da conoscere i settori che generano insoddisfazione, sui quali intervenire con azioni tempestive di miglioramento.

<sup>72</sup> Cfr. S. GATTO COSTANTINO, cit. 8.

### **2.3. L'entrata in vigore e la «concreta applicazione progressiva» del D. Lgs. 198/2009: le linee guida per la definizione degli standard e per il miglioramento degli strumenti di qualità dei servizi pubblici**

Il Decreto Legislativo 20 dicembre 2009, n. 198, recante l' *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*, entra in vigore al termine della *vacatio legis* decorrente dalla sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale 31 dicembre 2009, n. 303.

La sua efficacia, però, è in parte posticipata ai sensi delle disposizioni transitorie contenute nell'articolo 7 del decreto legislativo *de quo*, il quale, al primo comma, recependo il parere delle competenti Commissioni di Camera e Senato sullo schema di decreto <sup>73</sup>, subordina la sua concreta applicazione all'adozione di uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri (su proposta

---

<sup>73</sup> Al riguardo, il Parere delle Commissioni competenti di Camera e Senato dicembre 2009 Atto n. 142 recita testualmente "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, alle 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'art. 13 del medesimo decreto e secondo le scadenze temporali definite dal decreto legislativo 27 ottobre, n. 150".

del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e di concerto, per quanto di competenza, con gli altri Ministri interessati), 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 del medesimo decreto, anche al fine di valutare l'impatto finanziario ed amministrativo della disciplina.

Analogamente, per le stesse ragioni, il secondo comma dell'articolo 7 subordina l'applicazione del decreto alle Regioni e agli enti locali alla emanazione anche progressiva di uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, sempre su proposta del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, previo parere delle rispettive Conferenze Unificate.

Pertanto, considerata la specificità degli ambiti di intervento dell'azione collettiva pubblica, nonché la richiesta previa valutazione della sostenibilità economica ed organizzativa degli obblighi di legge, il governo – come nel caso della *class action* di diritto comune<sup>74</sup> – distingue l'entrata in vigore del provvedimento normativo dalla sua concreta efficacia, rimessa in gran parte all'approvazione dei citati decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri.

Si è posto di contro il problema dell'immediata esperibilità dell'azione, non essendo necessario

---

<sup>74</sup> L'efficacia dell'art. 49 della legge 23 luglio 2009, n. 99, recante la Modifica dell'articolo 140-bis del codice del consumo, di cui al decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206, è stata fissata a decorrere dal 1 gennaio 2010, sebbene la legge sia entrata in vigore il 15 agosto 2009, decorso il termine di quindici giorni dalla sua pubblicazione nella G.U. n. 176 del 31 luglio 2009.

alcun provvedimento attuativo in caso lesione diretta, concreta ed attuale derivante dalla violazione di termini o mancata emanazione di atti amministrativi generali obbligatori e non aventi contenuto normativo da emanarsi entro e non oltre un termine fissato da una legge o da un regolamento (cfr. art. 1, comma 1, del D. Lgs. 198/2009).

Invero, preme sottolineare che il differimento dell'efficacia della normativa in esame non riguarda tutte le violazioni suscettibili di essere dedotte nell'azione collettiva pubblica, ma solo alcune tipologie.

La Direttiva della Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della Funzione pubblica - n. 4 del 25 febbraio 2010, indirizzata a tutte le pubbliche Amministrazioni, chiarisce, infatti, che *alcune delle azioni introdotte dal decreto legislativo n. 198/2009 sono già esperibili attualmente, ed in particolare quelle derivanti dalla violazione di termini o dalla 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.*<sup>75</sup>

---

<sup>75</sup> Cfr. Direttiva n. 4/2010 *sull'attuazione dell'articolo 7 del decreto legislativo 20 dicembre 2009, n. 198 in materia di ricorso per l'efficienza delle amministrazioni e dei concessionari di servizi pubblici*, in [www.funzionepubblica.gov.it](http://www.funzionepubblica.gov.it), in cui si legge: "(...) Nella qualità di Ministro proponente dei DPCM di cui all'art. 7 del decreto n. 198 e titolare delle funzioni di monitoraggio sull'attuazione, di cui all'art. 6 del medesimo decreto, si intende dunque fornire una linea direttiva per l'attuazione dello stesso, al fine di individuare un percorso unitario. Pertanto, le amministrazioni nazionali, regionali e locali sono invitate:  
- ad effettuare una ricognizione completa dei rispettivi standard qualitativi ed economici, secondo i criteri sopra indicati e facendo quindi riferimento a quelli già vigenti, ritenuti sostenibili in base alla legislazione pregressa;  
- a pubblicarne gli esiti sui propri siti istituzionali, ai fini della migliore conoscibilità da parte dei cittadini e delle associazioni di consumatori ed

Detta direttiva è espressamente richiamata nella sentenza del TAR per il Lazio, III sez., n. 552, del 20 gennaio 2011, che, nell'accogliere parzialmente il ricorso proposto dal Codacons avverso il Ministero dell'Istruzione, Università e Ricerca, per la condanna dell'amministrazione all'adozione degli atti amministrativi di carattere generale, obbligatori per legge, necessari a riportare in termini di normale tollerabilità l'emergenza legata al sovraffollamento delle aule scolastiche, per prima affronta la questione dell'immediata efficacia della disciplina in materia di azione collettiva pubblica, nelle more dell'emanazione dei decreti di definizione degli standard di qualità di cui all'art. 7 del D.Lgs. n. 198/2009.

Sul punto, il giudice amministrativo chiarisce che, anche limitandosi allo stretto argomento testuale, non può non rilevarsi che la disposizione che posticipa, se del caso in via *progressiva*, i tempi della *concreta applicazione* della normativa in materia di ricorso per l'efficienza della p.a., è contenuta in una disposizione finale ed espressamente qualificata come transitoria.

Essa, inoltre, non ha ad oggetto l'entrata in vigore e l'efficacia delle norme che la precedono, ma solo la loro concreta applicazione.

---

utenti, anche per consentire loro l'esercizio dei diritti riconosciuti dal testo normativo;

- a trasmettere gli esiti della ricognizione alla Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità, a fini di ausilio nelle attività di definizione degli standard per le pubbliche amministrazioni e per l'attuazione dell'art. 11 dl D. Lgs. n. 286/1999, attività entrambe prodromi che alla piena attuazione del D. Lgs. n. 198/2009;

- ad effettuare la medesima ricognizione, pubblicazione e trasmissione con riferimento agli obblighi contenuti nelle carte di servizi e agli standard qualitativi ed economici dei concessionari di pubblici servizi, ciascuna in relazione ai concessionari di rispettiva competenza. (...)"

Ne consegue che, laddove non sia necessario individuare i parametri specifici della condotta lesiva ed il quadro organizzativo e normativo risulti esaustivo, la tutela collettiva è immediatamente azionabile.

Il giudice amministrativo, infatti, afferma che *le norme del d. lgs. 198/2009 che individuano fattispecie completamente definite in ogni loro aspetto, ivi compresa l'esatta perimetrazione del comportamento lesivo sono immediatamente applicabili. Il riferimento è, in questo caso, all'obbligo di 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.*<sup>76</sup>

---

<sup>76</sup> "Quivi tutto è compiutamente predeterminato: la posizione giuridica tutelata è correlata all'emanazione di un atto le cui caratteristiche sono declinate direttamente dal legislatore, è regolamentata l'azione in relazione a tutti i profili rilevanti, è disciplinato il conseguente processo. A ben vedere, inoltre, la previsione di legge non crea posizioni giuridiche nuove (non era esclusa dall'ordinamento la possibilità per le associazioni portatrici di interessi diffusi di agire per l'accertamento dell'obbligo di provvedere in relazione ad atti generali) ma le riconosce ai singoli, così elevando gli interessi diffusi ad interessi individualmente azionabili, a conclusione di un processo per certi versi opposto a quello, compiuto dalla giurisprudenza, che al fine di garantirne la tutela aveva perorato un processo di imputazione collettiva. Dunque, ciò che muta rispetto al passato è la legittimazione (estesa ai singoli), ed il nuovo limite del *rebus sic stantibus* (la lesione, o forse meglio, l'esigibilità del comportamento dovuto, deve essere vagliato alla luce delle risorse strumentali, finanziarie, e umane concretamente a disposizione), che però, in relazione all'ipotesi specifica dell'omissione di atti obbligatori per legge, non sembra avere specifico rilievo, trattandosi di questione – quella dell'esigibilità - che il legislatore deve avere necessariamente vagliato al momento dell'attribuzione della potestà di emanazione dell'atto generale. Il limite delle risorse è questione presa a riferimento dal legislatore anche ai fini della "attuazione" delle previsioni in materia di ricorso collettivo per l'efficienza delle amministrazioni, prevedendosi all'art. 8 della fonte cit., che dalla stessa "non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica". Tale disposizione, tuttavia, non può offrire alcun argomento per sostenere il rinvio della concreta applicazione delle norme, anche per l'ipotesi di omissione di atti generali; essa limitandosi a fornire

Invero, da una prima analisi della normativa transitoria emerge da subito un profilo di criticità, per quel che concerne soprattutto la valutazione prognostica in ordine all'impatto della definizione degli *standard* sull'organizzazione di ciascuna amministrazione. Tant'è che a ragione il legislatore prevede la possibilità di una concreta applicazione 'progressiva', vale a dire con scadenze differenziate anche all'interno del medesimo settore.

Inoltre, i D.P.C.M. di attuazione degli standard sono adottati previa definizione degli obblighi contenuti nelle carte di servizi e degli standard qualitativi ed economici che, ai sensi dell'art. 1, comma 1, della disciplina in commento, sono

---

indicazioni all'Esecutivo in ordine all'impatto finanziario delle previsioni regolamentari allo stesso demandate in materia di standards qualitativi, e non interessando la diversa fattispecie dell'inerzia. Né potrebbe essere diversamente, essendo la valutazione di impatto finanziario delle previsioni legislative, ivi comprese quelle implicanti la successiva emanazione di atti generali entro un dato termine, preoccupazione del legislatore che quel potere ha previsto. Non vi è, in conclusione, alcun valido motivo per escludere l'immediata operatività delle previsioni di legge aventi ad oggetto l'omissione di atti generali, risultando irragionevole ogni diverso approdo ermeneutico. A tali conclusioni è del resto giunta la Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della Funzione pubblica nell'ambito della direttiva n. 4 del 25 febbraio 2010, indirizzata a tutte le amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1 del d.lgs 165/2001". Cfr. TAR Lazio – Roma – sez. III *bis* - sentenza n. 552/2011 confermata in appello dal Consiglio di Stato, sez. VI, con la sentenza n. 3512/2011, depositata in segreteria il 9 giugno 2011. I giudici amministrativi, accertata la mancata emanazione del piano generale di edilizia scolastica previsto dall'art. 3 del D.P.R. n. 82/2009, ordinano al Ministero dell'Istruzione, Università e Ricerca ed al Ministero dell'Economia e delle Finanze, la emanazione, di concerto, del piano generale, a tal uopo utilizzando le risorse strumentali, finanziarie ed umane già assegnate in via ordinaria e senza nuovi maggiori oneri per la finanza pubblica, al fine di riportare in termini di normale tollerabilità l'emergenza legata ai denunciati indice minimo di edilizia scolastica ed indice di massimo affollamento delle aule scolastiche. Cfr. anche TAR Basilicata, sez. I, sentenza 23 settembre 2011, n. 478; TAR Sicilia, Sez. I, sentenza 14 marzo 2012, n. 559; e da ultimo TAR Campania - Salerno, Sez. I, sentenza 16 ottobre 2013, n. 2054. Tutte consultabili sul sito [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it).

stabiliti per i concessionari di servizi pubblici dalle autorità preposte alla regolazione e al controllo del settore, per le pubbliche amministrazioni dalle stesse, coerentemente con le linee guida definite dalla Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche di cui all'art. 13 del decreto legislativo n. 150/2009.<sup>77</sup>

A ben vedere, dunque, all'indomani dell'entrata in vigore del decreto legislativo n. 198/2009, lo strumento della *class action* pubblica è suscettibile di una applicazione parziale, in quanto per andare a regime necessita della predefinizione degli indici di qualità che consentano di misurare l'accessibilità, la trasparenza, la tempestività e l'efficacia dei servizi e delle prestazioni erogate.

E nella consapevolezza che l'attività di definizione degli obblighi e degli standard sarebbe stata lunga e non agevole, al fine di garantire una immediata seppur non completa azionabilità di

---

<sup>77</sup> La Civit - Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle Amministrazioni Pubbliche, è stata istituita con il d.lgs. 150/2009 all'art. 13 e si è insediata il 22 dicembre 2009. Essa è un organo collegiale composto da cinque componenti esperti di elevata professionalità. Ha il compito di indirizzare, coordinare e sovrintendere all'esercizio delle funzioni di valutazione, garantendo la trasparenza dei sistemi adottati e la visibilità degli indici di andamento gestionale delle amministrazioni pubbliche. I compiti di questa authority di recente introduzione rispondono all'intenzione del legislatore di superare la vecchia logica autoreferenziale di valutazione delle organizzazioni, mediante l'utilizzo di modelli riconosciuti e validati dalla Civit. A questo proposito, essa è anche chiamata a predisporre ogni anno una graduatoria di *performance* di ogni amministrazione statale su almeno tre livelli di merito, in base ai quali la contrattazione collettiva nazionale ripartisce le risorse, premiando le strutture migliori ed alimentando anche una sana competizione. "Dove, infatti, come nel settore pubblico, non opera il controllo di mercato, si è avvertita l'esigenza di creare meccanismi di correzione e di responsabilità per raggiungere i medesimi obiettivi di efficienza ed efficacia perseguiti anche nell'impresa privata". In questi termini C. DEODATO - M.G. COSENTINO, in op. cit., 3.

tutte le tipologie di ricorsi individuati nell'art. 1 del D. Lgs. n. 198/2009, la Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche adotta la delibera n. 1 del 13 gennaio 2010 recante *l'individuazione in via provvisoria degli standard di qualità dei servizi pubblici*.

Con essa si stabilisce espressamente che, *nelle more della definizione degli standard ai sensi delle richiamate disposizioni, possono essere assunti a parametro di riferimento i termini di conclusione dei procedimenti fissati per legge o regolamento nonché gli obblighi contenuti nelle carte di servizi ove esistenti; che, in sede di prima applicazione e fatta salva ogni diversa determinazione di standard temporali o qualitativi ed economici secondo le modalità previste dall'ordinamento, ai fini della individuazione degli standard temporali, qualitativi ed economici si può fare riferimento, ove necessario:*

*a) alle previsioni di termini fissati da leggi o regolamenti;*

*b) alle carte dei servizi esistenti<sup>78</sup>, e agli eventuali ulteriori provvedimenti in materia adottati dalle singole amministrazioni.*

---

<sup>78</sup> Le carte di servizi sono state previste a partire dagli anni '90 del secolo scorso, al fine di tutelare gli utenti e di garantire la migliore qualità dei servizi erogati dai concessionari di servizi pubblici, in concomitanza con il vasto processo di privatizzazione di numerosi settori. I principali riferimenti normativi sono costituiti da: Dir.P.C.M. 27 gennaio 1994 *Principi sull'erogazione dei servizi pubblici*; L. 14 novembre 1995, n. 481 *Norme per la concorrenza e la regolazione dei servizi di pubblica utilità. Istituzione delle Autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità*; D.P.C.M. 30 dicembre 1998 *Schema generale di riferimento per la predisposizione della carta dei servizi pubblici del settore trasporti (Carta della mobilità)*; D.P.C.M. 29 aprile 1999 *Schema generale di riferimento per la predisposizione della carta del servizio idrico integrato*; D. Lgs. 30 luglio 1999, n. 286 *Riordino e potenziamento dei meccanismi e strumenti di monitoraggio e valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell'attività svolta dalle*

Le linee guida per la definizione degli standard di qualità, di cui all'art. 1, comma 1 del D. Lgs. n. 198/2009, sono invece contenute nella successiva delibera della CIVIT n. 8 del 24 giugno 2010.<sup>79</sup>

*Essa costituisce il primo passo verso la costruzione di un sistema di controllo diffuso della qualità dell'azione amministrativa, ed ha lo scopo di indicare alle amministrazioni il percorso volto alla definizione degli standard di qualità, così da consentire ai cittadini l'esercizio dell'azione giudiziaria di cui al D. Lgs. n. 198/2009 nell'ambito della competenza esclusiva dello Stato di cui all'articolo 117, comma 2, lettere l e m della Costituzione.*

---

*amministrazioni pubbliche, a norma dell'articolo 11 della L. 15 marzo 1997, n. 59. Per un approfondimento sull'argomento, cfr. lo studio promosso nel maggio 2003 dal Ministero delle Attività Produttive, con la collaborazione dell'Istituto per la Promozione Industriale (IPI) intitolato *Proposte per migliorare la tutela del consumatore-utente attraverso le carte dei servizi* consultabile su <http://www.cartaservizi.com/Documentazione/php4U8HvC.pdf>, nella cui premessa si legge: "Nella convinzione che la garanzia della qualità dei servizi pubblici e le carte dei servizi, quale strumento di regolazione dei rapporti tra erogatori di servizi ed utenti, siano una componente essenziale della tutela dei diritti dei consumatori, il presente lavoro si inserisce a pieno titolo nelle funzioni di armonizzazione e tutela dei consumatori proprie della Direzione Generale. La presente analisi è stata basata su una diretta e reale conoscenza delle esperienze considerate, preceduta da un'attività di studio della realtà esistente, di monitoraggio e di ricognizione delle carte adottate e di indagine comparativa delle esperienze realizzate nei diversi settori indagati. Questo Rapporto raccoglie e presenta i risultati di un lavoro, avviato dal 2001 (...)". L'obiettivo finale è quello di delineare alcune proposte operative per la promozione e il rilancio della politica delle carte e per la diffusione dello strumento dal punto di vista degli utenti. In particolare, nel ruolo che la Direzione Generale per l'Armonizzazione del Mercato e la Tutela dei Consumatori è portata naturalmente a svolgere, quale garante istituzionale degli interessi dei consumatori e della loro tutela, si ritiene possibile e auspicabile individuare un momento di coordinamento e di incontro tra tutti i soggetti regolatori ed attuatori di servizi pubblici e i loro clienti/consumatori. In dottrina più nel dettaglio sui servizi pubblici locali cfr. F. LIGUORI *I servizi pubblici locali. Contendibilità del mercato e impresa pubblica*, Torino, 2004 e F. LIGUORI, *I servizi pubblici locali*, Torino, 2007.*

<sup>79</sup> Il testo della delibera è disponibile sul sito <http://www.civit.it>, nella sezione dedicata alla raccolta delle direttive dell'ente.

L'adozione di tale documento segna un passaggio fondamentale ai fini dell'attuazione concreta della disciplina sulla *class action* nel settore pubblico. Il ricorso a tale rimedio risulta, infatti, subordinato alla violazione degli standard di qualità dei servizi pubblici, che le amministrazioni devono elaborare e adottare secondo quanto riportato dalla delibera.

A tal fine, le linee guida offrono una serie di indicazioni sul percorso metodologico per l'individuazione degli standard, proponendo un'articolazione in varie fasi, che comprendono la definizione di una *mappa dei servizi*, l'individuazione e lo sviluppo delle dimensioni della qualità (accessibilità, tempestività, trasparenza, efficacia), la successiva elaborazione degli indicatori e dei relativi standard all'interno delle singole dimensioni amministrative.

E' richiesto, inoltre, che ogni amministrazione indichi la struttura organizzativa interna deputata a ricevere la diffida ai sensi dell'articolo 3, comma 1, del D. Lgs. 198/2009.

La delibera in commento si applica anche alle regioni e agli enti locali, ma non ai concessionari di servizi pubblici, per i quali gli indici di qualità sono approntati dalle rispettive autorità di regolazione e di controllo, secondo quanto disposto dal comma 1 dell'articolo 1 del D. Lgs. n. 198/2009.

Essa, inoltre, presta attenzione anche alle scadenze temporali entro cui le amministrazioni sono tenute ad adottare i rispettivi standard di qualità. In particolare, ai sensi dell'art. 10 del D. Lgs. n. 150/2009, i ministeri e gli enti pubblici nazionali avrebbero dovuto provvedere entro il 31

gennaio 2011 ad adottare il Piano della *performance*, in cui devono confluire anche gli standard di qualità. Conseguentemente, la delibera richiede l'adeguamento degli standard entro e non oltre il 31 dicembre 2010.

L'auspicio è chiaramente quello che l'azione collettiva pubblica possa entrare a regime il prima possibile, così da poter svolgere anche una funzione di stimolo per il miglioramento delle amministrazioni pubbliche.

Ma, come da previsione, tutte le amministrazioni, chi più chi meno, registrano ritardi nella predisposizione degli indici di qualità dei servizi erogati.

Tant'è che il 4 ottobre 2011 l'allora Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione - Renato Brunetta - invia una lettera di sollecito al collega Giulio Tremonti, rammentando che *la concreta operatività dell'azione collettiva contro le inefficienze e i disservizi delle pubbliche amministrazioni e dei concessionari dei servizi pubblici è subordinata, nel caso in cui il cittadino voglia lamentare il mancato rispetto degli standard qualitativi ed economici delle prestazioni e dei servizi resi, alla preventiva definizione dei suddetti standard.*<sup>80</sup>

---

<sup>80</sup> "Come ti avevo già segnalato, tale definizione doveva avvenire entro il 31 dicembre 2010, in coerenza con l'avvio, entro il 31 gennaio 2011, del ciclo triennale di valutazione della performance di cui all'articolo 10 del decreto legislativo 27 ottobre 2009 n. 150. Atteso il lungo tempo trascorso, tali adempimenti rivestono il carattere dell'indifferibile urgenza. Ti chiedo pertanto di voler inviare, in tempi brevissimi, ai miei uffici i provvedimenti di definizione degli standard qualitativi così da consentirmi di proporre i decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri che l'articolo 7 del decreto legislativo 27 dicembre 2009 n. 198 rimette alla mia iniziativa e al concerto del Ministro dell'economia e delle finanze e, per quanto di competenza, di ciascuno degli altri Ministri interessati". La lettera è consultabile *on line* all'indirizzo <http://www.renatobrunetta.it/2011/10/04/azione-collettiva->

Quindi, La Civit emana un'altra delibera, la n. 3/2012, recante le *Linee guida per il miglioramento degli strumenti per la qualità dei servizi pubblici*, in cui chiarisce che l'elenco dei servizi resi al cittadino e i relativi indicatori di qualità di ciascuna amministrazione devono confluire in apposite Carte di servizio, da aggiornare annualmente.<sup>81</sup>

La presente delibera sviluppa e chiarisce alcuni passaggi già contenuti nella precedente delibera n. 88/2010, soprattutto per quel che concerne la definizione dei valori standard ed il ruolo ed il coinvolgimento degli *stakeholders*, la procedura e

---

[nei confronti della pa-nuovo-sollecito-al-collega-tremonti-per-la-definizione-degli-standard-delle-prestazioni-e-dei-servizi-resi/](#)

<sup>81</sup> La delibera è del 5 gennaio 2012 ed è consultabile *on line* sul sito [www.civit.it](http://www.civit.it). In essa vengono, anzitutto, brevemente riepilogate le principali problematiche emerse dall'analisi dei documenti, pervenuti in Commissione entro il 20 dicembre 2011, relativi alla definizione degli standard di qualità da parte delle amministrazioni. Sulla base di essi, nella logica di accompagnamento verso il miglioramento continuo adottato dalla Commissione, sono, poi, fornite specificazioni relative alle dimensioni della qualità, nonché alle modalità di definizione degli indicatori e dei valori standard (per questi ultimi si precisano, in particolare, quali elementi devono essere presi in considerazione in sede di determinazione del valore programmato). Seguono, quindi, raccomandazioni in merito al processo di gestione degli standard, in virtù delle quali le amministrazioni dovranno esplicitare: quali siano i soggetti coinvolti e le relative responsabilità, attraverso quali modalità intendano gestire il monitoraggio sugli standard e il necessario processo di aggiornamento periodico, le modalità per assicurare una corretta gestione dei reclami e l'attivazione dei meccanismi di indennizzo automatico. Ulteriori indicazioni vengono, infine, fornite relativamente al necessario collegamento fra definizione degli standard ed indagini sul livello di soddisfazione degli utenti, alle modalità di comunicazione e pubblicizzazione degli standard e di tutte le informazioni ad essi collegate e all'integrazione degli standard stessi con il ciclo di gestione della *performance*. La presente delibera fornisce indicazioni di carattere generale, strumentali alla convocazione di tavoli tecnici settoriali per ciascun comparto delle amministrazioni interessate, finalizzati alla redazione di schemi generali di Carte dei servizi, nonché alla formulazione delle proposte di direttive del Presidente del Consiglio dei Ministri ai sensi dell'art. 11, comma 2, del D. Lgs. n. 286/1999, come modificato dall'art. 28 del D. Lgs. n. 150/2009.

la gestione dei reclami e le modalità di aggiornamento annuale.

Prevede poi meccanismi di indennizzo automatico ai sensi dell'art. 11, comma 2, del D. Lgs. n. 286/1999, così come modificato dall'art. 28 del D. Lgs. n. 150/2009, che dispone che, con direttive, aggiornabili annualmente, del Presidente del Consiglio dei Ministri siano stabiliti, tra le altre cose, *i casi e le modalità di indennizzo automatico e forfettario all'utenza per mancato rispetto degli standard di qualità.*

Al riguardo, la Civit chiarisce che tale indennizzo automatico e forfettario è indipendente dai ricorsi eventualmente effettuati ai sensi del D. Lgs. n. 198/2009 e in quanto indennizzo e non risarcimento, esso è svincolato dall'accertamento dell'illegittimità dell'azione amministrativa, essendo collegato all'interesse legittimo, costituito in capo agli utenti di un determinato servizio, a che l'erogazione di quel servizio avvenga secondo le modalità previste dai relativi standard per esso definiti e pubblicati.

Sempre nel testo della delibera n. 3/2012 si legge: *così come il ricorso eventualmente effettuato ai sensi del D. Lgs. n. 198/2010 non consente di ottenere il risarcimento del danno cagionato dagli atti e dai comportamenti che avessero recato pregiudizio alla corretta erogazione del servizio, così anche l'indennizzo automatico e forfettario non è da intendersi riferito alla sfera del diritto soggettivo collegata all'erogazione di un servizio pubblico, né va di conseguenza inteso come attivabile solamente nella situazione in cui il servizio non fosse stato erogato, o non lo fosse*

*stato completamente. A tal fine, in tutti i casi restano fermi i rimedi ordinari.*<sup>82</sup>

Sulla base delle linee guida indicate dalla Civit, la maggior parte delle amministrazioni dispone di propri piani di *performance* per l'anno 2011, aggiornati per l'anno 2012.

Per l'anno in corso, invece, almeno a livello centrale, alla data del 3 luglio 2013, risulta avervi provveduto solamente il Ministero dell'Interno con decreto del 25 febbraio 2013.<sup>83</sup>

Concludendo sul punto, vale la pena rimarcare che l'adozione degli standard di qualità e delle carte di servizio è attività obbligatoria, a cui le pubbliche amministrazioni e i concessionari di servizi pubblici non possono sottrarsi ai sensi degli articoli 3 e 4 del D. Lgs. 150/2009. Pertanto, la loro mancata adozione, potrebbe integrare a sua volta una *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* (art. 1, comma 1, D.Lgs. 198/2009) e legittimare la proposizione dell'azione collettiva pubblica, nel caso in cui si sostenesse la natura di atti amministrativi generali non normativi delle carte di servizi ovvero degli atti di determinazione degli standard.<sup>84</sup>

---

<sup>82</sup> Le modalità di indennizzo automatico e forfettario devono essere inserite nella Carta dei servizi e pubblicate sul sito istituzionale alla pagina "Trasparenza, valutazione e merito", categoria "Dati sui servizi erogati", congiuntamente agli standard di qualità dei servizi.

<sup>83</sup> Il testo del decreto è consultabile in formato pdf *on - line* all'indirizzo [http://www.interno.gov.it/mininterno/export/sites/default/it/assets/files/25/2013\\_03\\_01\\_Piano\\_della\\_performance\\_2013\\_2015\\_completo.pdf](http://www.interno.gov.it/mininterno/export/sites/default/it/assets/files/25/2013_03_01_Piano_della_performance_2013_2015_completo.pdf).

<sup>84</sup> In questo contesto, torna di attualità la *vexata quaestio* sulla natura giuridica delle carte di servizio. Cfr G. MASTRANDREA, *Le carte dei servizi ferroviari e la*

Ciò non di meno, non ci sarebbe modo per difendersi dai ritardi del governo nell'adozione dei successivi decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, di cui all'art. 7 del D. Lgs. n. 198/2009.

---

*qualità della prestazione 2000, disponibile on line alla pagina [http://www.giustizia-amministrativa.it/documentazione/studi\\_contributi/Mastrandrea.htm](http://www.giustizia-amministrativa.it/documentazione/studi_contributi/Mastrandrea.htm).*