

IL PROBLEMA DELLA SETTIMANA

Giustizia amministrativa

La «class action» al Tar

Contro l'inefficienza che produce lesioni a interessi collettivi

PAGINE A CURA DI
Umberto Fantigrossi

L'azione per l'efficienza delle amministrazioni pubbliche e dei concessionari pubblici, prevista dal Dlgs 15 del 2009, è lo strumento che ha trasformato il principio di buona amministrazione in un vero diritto, azionabile in giudizio dai cittadini. Il percorso è stato lungo e non si può dire certamente compiuto, ma la legge costituisce uno dei tasselli più significativi di quel grande processo di riforma degli apparati pubblici orientato a far sì che la legalità formale non fosse l'unico vincolo per l'azione amministrativa, e che l'efficienza diventasse altrettanto giuridicamente rilevante.

Lo strumento in questione è specificatamente orientato al settore pubblico (enti pubblici e privati gestori di servizi pubblici) e presenta significative differenze con l'azione collettiva prevista a tutela dei consumatori. Differenze che riguardano sia i presupposti sia, in particolare, l'esito dell'azione, che - nel caso dell'azione per l'efficienza - non può essere quello di assicurare un risarcimento economico. Infatti, per comprendere bene questo rimedio, è opportuno partire dal fondo e cioè dal contenuto della sentenza che il Tar è autorizzato a emettere, in base all'articolo 4, comma 1, della legge, se accoglie la domanda con la quale si erano contestati il non corretto svolgimento dell'azione amministrativa o l'erogazione di un servizio con insorveglianza di obblighi o standard stabiliti nell'interesse dell'utenza. La disposizione stabilisce che in questi casi il giudice ordina alla pubblica

amministrazione, o al concessionario, di porre rimedio a tale situazione entro un congruo termine, nei limiti delle risorse strumentali, finanziarie e umane già assegnate in via ordinaria, e senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica. Il concetto si lega con la previsione dell'articolo 1-bis, in base al quale, nel valutare la sussistenza della lesione agli interessi di chi propone l'azione, il giudice tiene conto delle risorse strumentali, finanziarie e umane concretamente a disposizione dei soggetti chiamati in causa. Se questo profilo costituisce certamente un elemento di incertezza, si deve peraltro anche ammettere che il giudice (e quindi il ricorrente) può comunque entrare in qualche modo nell'ambito dell'organizzazione amministrativa (e della gestione del servizio) per sindacare il corretto uso delle risorse, in rapporto a parametri e criteri necessariamente previamente individuati e resi trasparenti.

Un passo in più

Attraverso il sindacato sul rispetto di standard di buona organizzazione e di efficienza nell'erogazione dei servizi, il controllo giudiziale va oltre il tradizionale sindacato sugli atti dell'amministrazione e si sposta in ambiti in precedenza di esclusiva pertinenza dei vertici politici dei singoli enti. Questo è il necessario portato della volontà, in raccordo con una tendenza che viene dagli ordinamenti sovranazionali e da quello comunitario in particolare, di rendere la buona amministrazione e l'uso delle risorse pubbliche una questione che attiene anche alla sfera delle singole persone e che, quindi, è fatta oggetto di una

posizione soggettiva azionabile in giudizio. Il singolo, quindi, può agire in giudizio, ma deve provare sia che l'inefficienza lamentata produce una lesione diretta, concreta e attuale ai propri interessi, sia che questa sua situazione è (anche solo potenzialmente) comune a una pluralità di utenti e consumatori. Da qui si comprende perché questa azione correttiva, pur essendo azionabile dal singolo cittadino, ha una matrice collettiva. E, come tale, di essa si possono avvalere anche le associazioni o i comitati a tutela degli interessi dei propri associati, mentre i soggetti che si trovano nella medesima situazione di chi ha promosso il giudizio vi possono intervenire. Il che appare certamente coerente con l'obiettivo che si è posto il legislatore, quello di mettere a disposizione uno strumento ulteriore, di tipo giudiziale e diffuso, per assicurare il buon andamento della Pa e l'erogazione qualitativamente adeguata dei servizi pubblici.

I limiti

Forse i limiti che il ricorso per l'efficienza dell'amministrazione incontra non stanno tanto nella clausola relativa alle «risorse disponibili» o nell'impossibilità per il giudice di condannare al risarcimento del danno, quanto nell'eccessiva larghezza con cui sono state identificate le pubbliche autorità che sono escluse dalla disciplina in questione, nonché nella necessità, per operare a largo raggio, che tutte le amministrazioni e i servizi di gestione di regolazione della qualità (e di carte dei servizi adeguati), rispetto ai quali possono compiutamente apprezzarsi gli scostamenti.

Relativamente al primo profilo appare certamente eccessiva l'esclusione, contenuta all'articolo 1-ter, non solo degli organi giurisdizionali, delle assemblee legislative e degli altri organi costituzionali (giustificate dalla diversa natura delle funzioni svolte rispetto all'amministrazione pubblica propriamente intesa) ma anche della presidenza del Consiglio dei ministri e delle autorità amministrative indipendenti. La prima, essendo collocata proprio al vertice della piramide burocratica, non dovrebbe sfuggire al sindacato di efficienza, come del resto anche le seconde, avendo importanti funzioni di regolazione e di controllo della qualità in significativi settori di pubblico servizio.

Quanto al regime transitorio, che avrebbe potuto mettere in quarantena questo ricorso in assenza di norme attuative, è intervenuto il Consiglio di Stato (sezione IV, sentenza 3512 del 2011), affermando l'operabilità dell'azione nel caso in cui l'amministrazione non abbia emanato atti generali che avrebbe dovuto emanare entro scadenze stabilite dalla legge. A un pronto avvio dello strumento ha contribuito anche la Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche (Civiti) che, con la delibera del 2010, ha individuato, in via provvisoria, degli standard di qualità dei servizi pubblici e, con la successiva delibera 88, sempre del 2010, ha dettato linee guida e tabelle esemplificative allo stesso fine, per i servizi di gestione dei rifiuti ordinari, per il trasporto pubblico urbano e per lo sportello-anagrafe.

© ufantigrossi
© RIPRODUZIONE RISERVATA

Giurisprudenza/1. «Sconfitta» l'associazione forense di Reggio Emilia

Uno stop sugli organici del tribunale

Sul funzionamento della giustizia, c'è qualche esempio di class action? L'associazione forense di Reggio Emilia, nell'aprile del 2010, aveva notificato al ministero della Giustizia e al Consiglio superiore della magistratura un atto di diffida ad adottare gli atti necessari a ripristinare un efficiente e adeguato funzionamento dei servizi della giustizia nel tribunale del capoluogo reggiano.

In particolare, gli avvocati locali lamentavano il mancato completamento delle piante organiche dei magistrati e la carenza di personale amministrativo e di cancelleria. Il ministero era rimasto inerte, mentre il Csm aveva risposto adottando, nel mese di giugno, una serie di nomine. Nel proporre il ricorso, agli avvocati si era affiancata una società commerciale, lamentando di essere pregiudicata dal cattivo anda-

mento del servizio giustizia. Il Tar Lazio (sezione I, n. 1416/2012) ha in primo luogo dichiarato che questa società era priva di legittimazione, non essendo titolare di un interesse omogeneo a quello degli altri utenti-avvocati. Nel merito il collegio, previo riscontro che la percentuale di scopertura di quel tribunale, pari al 9,52 per cento, era inferiore alla media nazionale del 12%, ha affermato di dover te-

cludere che tutte le azioni collettive, riferite a ogni distretto, dovrebbero essere accolte, a prescindere dall'entità della scopertura, con conseguente obbligo di ripianamento anche in assenza delle relative risorse umane e strumentali, dato che il numero complessivo di personale di magistratura e amministrativo a livello nazionale costituisce una variabile indipendente nel giudizio. A "consolazione" dei ricorrenti la sentenza auspica che dell'inefficienza della pianta organica del Tribunale di Reggio Emilia si facciano cari-

co gli organi amministrativi competenti. Soluzione e motivazione che non convincono, perché il Tar ha valutato la situazione complessiva su scala nazionale, mentre in un giudizio comunque basato sul principio della domanda ogni considerazione doveva avere come unico scenario di riferimento quello del foro locale, dovendosi necessariamente valutare se con diverse misure organizzative, o con atti obbligatori, per legge la situazione avrebbe potuto comunque migliorare.

Il caso più noto è commentato di accoglimento dell'azione per l'efficienza delle Pa è quello che ha visto i ministeri dell'Istruzione e dell'Economia condannati dal Tar del Lazio (sentenza 552 del 2011) ad adottare il piano generale di edilizia scolastica previsto dall'articolo 3 del Dpr 81/2009, per ov-

© RIPRODUZIONE RISERVATA

LA CARATTERISTICA

L'azione che contesta l'operato di protagonisti del settore pubblico non può mirare a ottenere un risarcimento economico

LA LEGITTIMAZIONE

Possono agire singoli titolari di interessi giuridicamente rilevanti (omogenei a pluralità di soggetti) e associazioni «rappresentative»



I «successi»

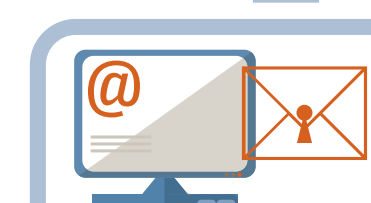
Il ricorso per l'efficienza: le principali e più recenti sentenze di accoglimento



1 20 gennaio 2011 n. 552

Tar Lazio, Roma, sezione III-bis

Su ricorso del Codacons, ordina ai ministeri dell'Istruzione e dell'Economia di emanare il piano generale di edilizia scolastica per fronteggiare il problema delle cosiddette "classi-pollaio"



2 23 settembre 2011 n. 478

Tar Basilicata, Potenza, sezione I

Su ricorso dell'Associazione Agorà digitale, ordina alla Regione la pubblicazione degli indirizzi Pec e di rendere effettivo il diritto degli utenti di comunicare con gli uffici attraverso la posta elettronica certificata



3 14 marzo 2012 n. 559

Tar Sicilia, Palermo, sezione I

Su ricorso dell'associazione Nuove Ali di Agrigento, ordina alla Regione di predisporre e attuare il piano per gli insegnanti ed educatori relativo all'autismo, e di elaborare specifiche indicazioni per attuare i piani di lavoro educativi personalizzati delle persone autistiche



4 4 aprile 2012 n. 707

Tar Sicilia, Palermo, sezione I

Su ricorso dell'associazione Nuove Ali di Agrigento, ordina alla Regione l'adozione delle direttive per i piani personalizzati di assistenza per i minori affetti da disabilità



5 1° ottobre 2012 n. 8231

Tar Lazio, Roma, sezione I

Su ricorso dell'Associazione Amici dei Bambini Onlus, ordina al ministero della Giustizia di mettere in funzione la banca dati dei minori adottabili e delle coppie disponibili



Giurisprudenza/2. Ricorso vittorioso del Codacons

Edilizia scolastica «sollecitata»

Un nuovo strumento a disposizione dei cittadini è mai stato usato su tematiche riguardanti la scuola? Il caso più noto è commentato di accoglimento dell'azione per l'efficienza delle Pa è quello che ha visto i ministeri dell'Istruzione e dell'Economia condannati dal Tar del Lazio (sentenza 552 del 2011) ad adottare il piano generale di edilizia scolastica previsto dall'articolo 3 del Dpr 81/2009, per ov-

viare al problema del sovraffollamento delle classi, entro il termine fissato dal collegio di 120 giorni. I ministri avevano proposto appello, ma il Consiglio di Stato ha confermato la decisione di primo grado (con la sentenza 3512 del 2011). L'azione, previa la diffida, era stata proposta dal Codacons. Nella decisione è svolto un approfondito esame di tutta la normativa in materia di programmazione

dell'edilizia scolastica. In premessa vengono definite irrilevanti la pretesa delle amministrazioni di considerare non immediatamente operative le norme che prevedevano l'adozione di un piano e la necessità di considerare l'effettiva esigibilità del comportamento richiesto in funzione delle risorse finanziarie disponibili. Su quest'ultimo profilo, il Tar ha osservato che non ha particolare rilievo in relazione

all'emissione di atti obbligatori per legge, trattandosi di un aspetto che il legislatore ha evidentemente vagliato al momento dell'attribuzione della potestà di emanare l'atto generale di cui si contesta l'omissione. Sulla questione se vi fosse effettivamente un termine legislativo da considerare per l'adozione del piano generale, i giudici hanno individuato precisamente l'anno scolastico 2009/2010 come quello entro il quale tale atto doveva comunque essere adottato, fermo restando i tempi per la sua attuazione.

Viene infine esaminata e risolta la questione se i provvedimenti di natura urgente e provvisoria, che erano stati adottati nelle more di quello strumento di programmazione previsto dalla legge, potessero valere a escludere la sussistenza di un inadempimento o di un'inefficienza tale da consentire l'intervento del giudice. Questo scoglio è stato superato dal Tar Lazio affermando l'infungibilità del piano, disciplinato come atto generale ed obbligatorio, da parte di misure urgenti e provvisorie.

Dall'accesso civico un nuovo strumento

Di fronte a un disservizio o a un malfunzionamento amministrativo può essere utile non fare un ricorso per l'efficienza "al buio", ma ottenere prima tutti gli elementi informativi documentali su cui costruire l'azione, ricostruendo esattamente lo stato della questione.

In tale senso un aiuto può venire dal recente riordino della disciplina della trasparenza amministrativa, contenuta nel Dlgs 33/2013, e in particolare dallo strumento dell'accesso civico, disciplinato dall'articolo 7. Il vantaggio di tale strumento è che questa disposizione prevede il diritto di chiunque a chiedere documenti, informazioni e dati di cui è prevista la pubblicazione, senza la necessità di comprovare un particolare presupposto di legittimazione.

La richiesta di accesso civico non dev'essere motivata, è gratuita e va presentata al responsabile della trasparenza dell'amministrazione. Si prevede che l'amministrazione, entro trenta giorni, debba procedere alla pubblicazione nel sito web del documento, dell'informazione o del dato richiesto, e lo trasmetta contestualmente al richiedente, oppure comunica al medesimo l'avvenuta pubblicazione, indicando il collegamento ipertestuale a quanto richiesto. Se il documento, l'informazione o il dato richiesti risultano già pubblicati nel rispetto della normativa vigente, l'amministrazione indica al richiedente il collegamento ipertestuale. In caso di ritardo o mancata risposta, il richiedente può ricorrere al titolare del potere sostitutivo.

© RIPRODUZIONE RISERVATA
L'esperto risponde
24 ORE
DIRETTORE RESPONSABILE
Roberto Napolitano
CAPOREDATTORE
Salvatore Padula
A CURA DI
Antonella Moro