

# EFFICIENZA PUBBLICA E SOGGETTIVITÀ DELLA TUTELA

della Prof.ssa Margherita Interlandi

*Il saggio analizza la possibilità di configurare a favore di cittadini interessi meritevoli di tutela, che attengono alla qualità della funzione e dei servizi pubblici erogati da una pubblica amministrazione. In particolare, la riflessione si incentra sulla rilevanza giuridica che il d.lgs. 150/2009 assegna all'obiettivo, imposto alle amministrazioni, ex art. 2 d.lgs. 150/2009, di raggiungere «elevati standard qualitativi ed economici del servizio». La legge, infatti, nel modificare i sistemi interni ed esterni di valutazione del personale e delle strutture, esplicita la volontà di assicurare che l'offerta dei servizi e delle prestazioni sia conforme «agli standard internazionali di qualità». Queste indicazioni sembrerebbero, quindi, confermare che le amministrazioni siano obbligate al perseguimento di qualcosa di più del risultato, inteso nella sua tradizionale accezione di 'efficientismo', e che la legge individua nel raggiungimento di un elevato livello di benessere dei cittadini. In questo contesto, inoltre, un contributo significativo nel riconoscimento del rilievo giuridico della qualità della funzione è stato offerto dalla disciplina della c.d. class action pubblica, di cui al d.lgs. 198/2009, che costituisce una azione volta ad assicurare il perseguimento degli standard di efficienza predeterminati dalla p.a. in fase di programmazione.*

The essay analyzes the possibility of configuring worthy interests for citizens, which concern the quality of the function and public services provided by a public administration. In particular, the reflection focuses on the legal relevance that the d.lgs. 150/2009 assigns to the objective, imposed on the administrations pursuant to art. 2 d.lgs. 150/2009, to achieve "high quality and economic standards of service". The law, in fact, in modifying the internal and external evaluation systems of personnel and structures, makes explicit the desire to ensure that the service offer complies with "international quality standards". These indications would seem, therefore, to confirm that the administrations are obliged to pursue something more than the result, understood in its traditional sense of 'efficiency', and that the law identifies in achieving a high level of citizens' well-being. In this context, therefore, a significant contribution in the recognition of the legal relevance of the quality of the function was offered by the discipline of the "public class action", pursuant to d.lgs. 198/2009 which constitutes an action aimed at ensuring the pursuit of the standards of efficiency predetermined in the planning phase.

*Sommario: Sommario: 1. Dal diritto ad una sana gestione finanziaria al diritto ad una gestione finanziaria sostenibile. 2. Il rilievo giuridico della qualità della funzione. 3. La «class action» pubblica. 4. La soggettività della tutela nel giudizio per l'efficienza delle pubbliche amministrazioni.*

## **1. Dal diritto ad una sana gestione finanziaria al diritto ad una gestione finanziaria sostenibile.**

L'interesse della collettività ad una sana gestione delle risorse finanziarie esprime da tempo l'esigenza di ricondurre le decisioni pubbliche all'effettiva realizzazione del benessere collettivo. La crisi economica e finanziaria dimostra, infatti, che anche le più moderne democrazie, ove perdano di vista tale interesse, sono esposte al rischio di *default*.

Su questo terreno è maturata la legge di riforma costituzionale n. 1/2012 che ha modificato gli artt. 81, 97, 117 e 119 laddove ha im-

posto alle amministrazioni pubbliche l'obbligo di assicurare l'equilibrio di bilancio e la sostenibilità del debito pubblico, limitando il ricorso all'indebitamento al verificarsi di eventi eccezionali e previa autorizzazione delle Camere<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> La legge approvata il 20 aprile 2012, n. 1, ha modificato gli artt. 81, 97, 117 e 119 cost. In particolare, le modifiche più consistenti sono state apportate all'art. 81 che nella nuova formulazione prevede «Lo Stato assicura l'equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio, tenendo conto delle fasi avverse e delle fasi favorevoli del ciclo economico. Il ricorso all'indebitamento e' consentito solo al fine di considerare gli effetti del ciclo economico e, previa

In particolare, assume non poco rilievo l'inserimento del primo comma dell'art. 97 «Le pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, assicurano l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico», come principio che si antepone a quelli dell'imparzialità e del buon andamento quali vincoli costituzionali dell'agire pubblico.

Ciò induce a ritenere che nell'attuale politica di *spending review* il buon andamento sta assumendo il paradigma della "sana gestione finanziaria" intesa, diversamente dal passato, nel senso di stimolare le amministrazioni a perseguire un'efficienza sostenibile volta a garantire con le risorse disponibili, individuate sulla base dei costi e fabbisogni *standard*, adeguati servizi ai cittadini.

In altre parole l'equilibrio di bilancio sta diventando il simbolo di una nuova *governance* economica che spinge ad orientare i canoni del buon andamento e della imparzialità verso la sostenibilità delle decisioni pubbliche, affinché sia preservato il diritto delle future generazioni a realizzare liberamente i propri bisogni, senza essere condizionati dalle scelte compiute in precedenza. Sotto questo profilo il vincolo costituzionale dovrebbe essere considerato uno strumento e non un fine,

---

autorizzazione delle Camere adottata a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti, al verificarsi di eventi eccezionali. Ogni legge che importi nuovi o maggiori oneri provvede ai mezzi per farvi fronte. Le Camere ogni anno approvano con legge il bilancio e il rendiconto consuntivo presentati dal Governo. L'esercizio provvisorio del bilancio non può essere concesso se non per legge e per periodi non superiori complessivamente a quattro mesi. Il contenuto della legge di bilancio, le norme fondamentali e i criteri volti ad assicurare l'equilibrio tra le entrate e le spese dei bilanci e la sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni sono stabiliti con legge approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera, nel rispetto dei principi definiti con legge costituzionale». Per quanto riguarda l'art. 97 cost. la legge costituzionale in esame ha introdotto al primo comma la seguente disposizione «Le pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, assicurano l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico». Con riferimento agli artt. 117 e 119 viene, poi, ribadito per gli enti locali l'obbligo di assicurare l'equilibrio di bilancio e di assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea.

così come l'art. 81 cost. dovrebbe essere interpretato tenendo conto dei valori e delle situazioni soggettive tutelate nella prima parte della Costituzione. Una tale interpretazione trova conforto nella volontà espressa dal Parlamento in una prima stesura della legge costituzionale di inserire il principio di equilibrio di bilancio nell'art. 53 cost. ("Diritti e doveri dei cittadini"), che concepiva detto principio come "strettamente correlato ai principi dell'equità intergenerazionale e della sostenibilità delle politiche di bilancio"<sup>2</sup>.

Tuttavia, anche se nel corso dei lavori parlamentari è stata abbandonata la proposta di introdurre espressamente il principio della "equità intergenerazionale", lo stesso sembra comunque imporsi nell'attuale contesto istituzionale attraverso una lettura orientata degli artt. 81 e 97 cost., che obbligano le amministrazioni a limitare il ricorso all'indebitamento a situazioni di carattere eccezionale, con gli artt. 2 e 3 della Costituzione che tutelano e promuovono i diritti della persona.

L'esigenza interpretativa di ancorare la sana gestione delle risorse pubbliche al diritto delle generazioni future di poter realizzare i propri bisogni in condizioni che superino la soglia della sopravvivenza si appalesa quale presidio necessario di istanze non più trascurabili di uguaglianza sostanziale e di tutela di diritti fondamentali che si rinvergono nei diversi ambiti dell'agire pubblico<sup>3</sup>.

Non si può infatti trascurare il dato obiettivo che la crisi economica e finanziaria abbia fatto emergere proprio l'attitudine dell'attuale classe dirigente ad operare a dispetto della sostenibilità delle decisioni politiche da parte delle successive generazioni che si trovano,

---

<sup>2</sup> V. D. Morgante, *Il principio di copertura finanziaria nella recente giurisprudenza costituzionale*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it).

<sup>3</sup> Cfr., in proposito, J.E. Stiglitz, *Il prezzo della disuguaglianza*, Torino, 2013, il quale si sofferma sul tema della disuguaglianza come la principale conseguenza del fallimento del sistema politico che ha suscitato l'indignazione delle giovani generazioni, dando vita a movimenti di protesta sia in Europa (il riferimento è agli *Indignatos* spagnoli) che in America (con il movimento *Occupy Wall Street*). I movimenti in questione mirano, infatti, a contestare l'iniquità del sistema politico che sembra assegnare un eccessivo risalto a coloro che sono al vertice della scala sociale.

perciò, a dover sopportare costi elevatissimi che superano la ordinaria esigibilità<sup>4</sup>.

## 2. Il rilievo giuridico della qualità della funzione.

L'attuale quadro normativo che si sta delineando in tema di finanza pubblica, in cui si colloca la legge costituzionale n. 1/2012, tiene conto non soltanto della esigenza di assicurare la stabilità finanziaria del Paese, ma anche della necessità di realizzare il benessere collettivo puntando soprattutto su un rigoroso sistema di controllo che dia conto dell'utilizzo delle risorse pubbliche.

In particolare, la tensione sociale generata dalla crisi economica ha messo in evidenza la necessità di dar conto alla collettività sulle finalità perseguite dalla spesa pubblica. L'attenzione dei cittadini, infatti, non è rivolta solo alla capacità dell'amministrazione di gestire in modo efficiente i fondi pubblici ma soprattutto alla capacità di selezionare gli obiettivi cui sono destinate le scarse risorse finanziarie in ragione delle effettive esigenze che la collettività esprime<sup>5</sup>.

Pertanto, se da un lato il nostro ordinamento recepisce *tout court* il principio

<sup>4</sup> V. J.E. Stiglitz, *op. cit.*, per il quale le proteste diffuse in oriente e in Europa avrebbero messo in dubbio l'esistenza di una reale democrazia, considerato che una «vera democrazia è qualcosa di più del diritto di votare una volta ogni due o quattro anni.(...). Un sistema politico che amplifica la voce dei ricchi lascia ampio spazio al disegno di leggi e regolamentazioni- oltre che alla loro amministrazione- che non solo non riescono a proteggere i cittadini comuni, ma arricchiscono ulteriormente i ricchi a spese del resto della società».

<sup>5</sup> J.E. Stiglitz, *op. cit.*, che evidenzia come la crisi finanziaria abbia determinato un declino del tenore di vita dei cittadini, che emerge anche dal cambiamento dei modelli sociali, oltre che dai dati economici, posto che «i giovani sono costretti a rimanere a casa, o ritornarvi dopo la laurea perchè non possono permettersi una vita indipendente (...). Le conseguenze di una povertà pervasiva e persistente del sottoinvestimento a lungo termine nell'istruzione pubblica e nelle altre spese sociali rivelano anche attraverso altri indicatori, quali l'alto tasso di criminalità e l'elevata percentuale di popolazione in carcere che la nostra società non sta funzionando come dovrebbe». Per questo a. la disuguaglianza riduce il Pil sia perchè diminuisce i consumi sia perchè porta alla prevalenza di rendite e monopoli, che sono tra le cause dell'inefficienza del sistema.

dell'equilibrio di bilancio come atto dovuto in conseguenza degli impegni assunti con il *Fiscal Compact* (trattato sulla stabilità, coordinamento e *governance* nell'unione economica e monetaria), dall'altro lato, sembra rafforzarsi la sensibilità della collettività a che l'amministrazione operi nel rispetto di regole fondamentali volte a migliorare il rapporto tra obiettivi programmati e risorse disponibili.

Questa attenzione potrebbe porre le premesse per la configurazione, sul piano giuridico, di posizioni soggettive sostanziali connesse al conseguimento di un elevato livello di benessere, che stimoli le amministrazioni a perseguire risultati specifici ed effettivamente corrispondenti ai bisogni dei cittadini.

Se è vero, infatti, che le risposte del nostro ordinamento alla crisi economica e finanziaria rivelano una tendenza legislativa che sembrerebbe mettere in discussione la centralità del *risultato* dell'agire amministrativo rispetto all'obiettivo di risanare il debito pubblico e assicurare l'Unione Europea sulla stabilità della futura governabilità economica, è altrettanto vero che tale tendenza non può escludere una lettura del principio di sana gestione finanziaria, nella versione enunciata dagli artt. 81 e 97 cost., che soddisfi l'esigenza di promuovere e realizzare i diritti fondamentali e l'uguaglianza sostanziale tra i cittadini, come disposto dagli artt. 2 e 3 cost.<sup>6</sup>.

In altri termini, ciò che si vuole sottolineare è che l'istanza di giustizia sociale ed economica è talmente forte in questo particolare momento storico che essa si può ritenere realmente soddisfatta non solo se si vincolano le amministrazioni, a livello legislativo e costituzionale, ad una gestione responsabile delle risorse finanziarie, ma anche e necessariamente se si impone alle amministrazioni di utilizzare le scarse risorse disponibili per garantire agli amministrati un livello di benessere accessibile a tutti e idoneo a realizzare in

<sup>6</sup> Ha osservato, in proposito, M. Mazziotti, *Diritti sociali*, in *Enc. dir.*, Milano, vol. XII, 1964, p. 804, che l'azione sociale dello Stato ha «come scopo non l'attuazione dell'eguaglianza di fatto, ma dell'eguaglianza giuridica, cioè dell'eguale possibilità per tutti i consociati di godere di quei diritti fondamentali che la costituzione considera connessi con il pieno sviluppo della personalità umana».

termini di pari opportunità i bisogni che essi esprimono.

Lo scenario che si prefigura è quello in cui il rapporto tra p.a. e cittadino si declini in termini di rapporto di utenza che obbliga la prima a corrispondere un “servizio” di elevato livello qualitativo. Rispetto a tale ipotesi dunque il tema della finanza pubblica andrebbe impostato tenendo conto che la gestione delle risorse economiche non deve limitarsi ad assicurare l’equilibrio tra entrate e spesa, ma deve altresì realizzare le pretese della collettività ad un livello di benessere qualitativamente accettabile ma soprattutto accessibile a tutti.

Le premesse per coniugare i principi di finanza pubblica con quelli solidaristici che sono a fondamento del nostro ordinamento costituzionale potrebbero rinvenirsi innanzitutto nel d.lg. n. 27 ottobre 2009 n. 150, che obbliga a tutte le amministrazioni di organizzarsi e di provvedere in funzione del raggiungimento di «elevati *standard* qualitativi ed economici del servizio» (art. 2, «*oggetto e finalità*»).

Emerge dal disegno legislativo citato la considerazione della funzione pubblica alla stregua di un *servizio* che l’amministrazione rende ai cittadini. In questo scenario, il risultato non si misura più solo in riferimento alla gestione ottimale delle risorse, ma viene valutato in tutte le diverse fattispecie che confluiscono nell’attività amministrativa, dando corpo ad un assetto organizzativo che si articola in funzione del raggiungimento dello stesso. In particolare, questo risultato scaturisce da un processo denominato *ciclo della performance* che coinvolge, ciascuno secondo le proprie competenze, una pluralità di soggetti titolari di diverse funzioni (quella di indirizzo-politico, quella di controllo e quella di gestione). Il legislatore, dunque, individua il ‘risultato’ nello scopo finalistico della legge che vincola non solo l’organizzazione dei pubblici uffici ma tutta l’attività amministrativa nelle sue diverse forme di esplicitazione ovvero nella produzione di atti, nella erogazione di servizi, nella funzione di regolazione, nella gestione delle risorse, nella organizzazione del personale.

In questo contesto affiorano a favore del

cittadino nuove forme di tutela, che tengano conto non solo della sua posizione individuale, connessa alla titolarità di specifiche pretese giuridiche, ma anche e soprattutto della sua appartenenza ad una collettività destinataria di una azione che si rivolge ad essa come luogo di formazione e sviluppo della personalità, e che si realizza innanzitutto attraverso il potere di controllo<sup>7</sup>.

La legge, infatti, nel modificare i sistemi interni ed esterni di valutazione del personale e delle strutture, esplicita la volontà di assicurare che l’offerta di servizi sia conforme «agli *standard* internazionali di qualità». Queste indicazioni sembrerebbero, quindi, confermare che le amministrazioni sono obbligate al perseguimento di qualcosa di più del risultato inteso nella sua tradizionale accezione di ‘efficientismo’, e che la legge individua nel raggiungimento di un elevato livello di benessere dei cittadini.

Ciò significa, quindi, che l’efficienza nel settore pubblico potrà ritenersi raggiunta solo attraverso il soddisfacimento di determinati parametri (*standard*) che attengono alla qualità di tutta l’attività amministrativa e non solo alla sua economicità.

### 3. La «class action» pubblica.

In questo contesto, un contributo significativo nel riconoscimento del rilievo giuridico della qualità della funzione è stato offerto dalla disciplina della c.d. *class action* pubblica, di cui al d.lgs. 198/2009. In particolare, la previsione di uno strumento, quale è quello previsto dal d.lgs. 198/2009, volto a tutelare la pretesa a che l’amministrazione provveda ad erogare determinate prestazioni, conformi ad uno specifico *standard* quali/quantitativo, conferisce rilevanza giuridica a quelle regole di condotta (tra cui rilevano i criteri di selezione degli obiettivi contenute nell’art. 5 d.lgs. n. 150/2009). Infatti, è agevole ritenere che il significato più profondo insito

<sup>7</sup> Particolarmente significativa è la disciplina sulla trasparenza che prevede l’obbligo di pubblicare i dati informativi relativi al personale, all’organizzazione, alle procedure e alla gestione delle risorse strumentali, oltre ai dati sulla gestione dei servizi pubblici, sulla gestione dei pagamenti, sulle buone prassi, sul *public procurement*, sulle sovvenzioni, contributi, crediti sussidi e benefici di natura economica.

nell'attribuzione ai cittadini del diritto di agire in giudizio per l'efficienza pubblica è proprio quello di aver ampliato la sfera giuridica del privato, rendendo esigibile l'adempimento di determinati obblighi che, come si è detto, il legislatore riconduce al concreto soddisfacimento dei bisogni che la collettività esprime.

Ed infatti, la rilevanza giuridica che si è voluta imprimere al procedimento in ambito organizzativo, come luogo di sintesi e di definizione degli obiettivi che concorrono a realizzare l'interesse pubblico ad una maggiore qualità delle prestazioni e dei servizi erogati, si rafforza attraverso la previsione di un'azione giurisdizionale, proponibile dinanzi al giudice amministrativo, volta a garantire il corretto svolgimento della funzione.

Il decreto legislativo in questione prevede, com'è noto, che i cittadini/utenti «titolari di interessi giuridicamente rilevanti ed omogenei per una pluralità di utenti e consumatori» possono agire in giudizio «al fine di ripristinare il corretto svolgimento della funzione o la corretta erogazione di un servizio (...) nei confronti delle amministrazioni pubbliche e dei concessionari di servizi pubblici, se derivi una lesione diretta, concreta ed attuale dei propri interessi, 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, dalla violazione degli obblighi contenuti nelle Carte di servizi ovvero dalla violazione di *standard* qualitativi ed economici stabiliti, per i concessionari di servizi pubblici, dalle autorità preposte alla regolazione ed al controllo del settore e, per le pubbliche amministrazioni, definiti dalle stesse in conformità alle disposizioni in materia di *performance* contenute nel decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, coerentemente con le linee guida definite dalla Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 13 del medesimo decreto e secondo le scadenze temporali definite dal decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150» (art. 1, comma 1).

Con tale rimedio, dunque, il legislatore ha voluto conferire ai cittadini un ruolo signifi-

cativo nel processo di controllo sulla funzione pubblica, attraverso un'azione che consente di sindacare la legittimità amministrativa, sotto il profilo della conformità dei risultati conseguiti con quelli predeterminati attraverso il ciclo della *performance*.

Giova, infatti, osservare che in base all'art. 1, comma 1 *bis*, l'accertamento del giudice non riguarda solo l'efficacia dell'azione contestata ma si estende a tutti i profili concernenti l'organizzazione delle risorse attribuite in funzione del risultato che l'amministrazione avrebbe dovuto conseguire. In altri termini, il giudice deve tener «conto delle risorse strumentali, finanziarie, e umane concretamente a disposizione delle parti intimata» dando corpo ad una nuova forma di controllo (esterno) sulla *performance* pubblica (art. 1, comma 1 *bis*).

L'opportunità di sindacare la legittimità dell'azione amministrativa sotto il profilo dell'efficienza è certamente una novità di grande impatto in termini di valorizzazione del buon andamento. Infatti, come è noto, la violazione di tale principio non ha mai avuto un rilievo giuridico autonomo in termini di vizio di legittimità, se non attraverso i principi di efficienza ed economicità introdotti dalla l. n. 241/1990 come criteri strumentali all'attuazione del dettato legislativo cui deve conformarsi l'esercizio del potere.

Invece, la possibilità di verificare, sotto il profilo della legittimità, l'interesse all'efficacia e all'efficienza dell'azione amministrativa costituisce il presupposto necessario per stimolare il corretto svolgimento della funzione, dal momento che l'azione è finalizzata ad ottenere una sentenza che condanni la p.a. a conformarsi al risultato predeterminato attraverso il ciclo della *performance*<sup>8</sup>.

Si potrebbe convenire, quindi, con quanto affermato da Consiglio di Stato, in sede di parere consultivo, e cioè che «un tempo agire legittimamente significava agire bene, oggi si può pensare che agire bene significhi agire legittimamente»<sup>9</sup>.

<sup>8</sup> S. Gatto Costantino, *Azioni collettive ed organizzazione dei servizi*, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it).

<sup>9</sup> Cons. Stato, parere cit.

Il carattere innovativo di tale previsione è, infatti, quello di estendere il controllo sui profili di imparzialità e buon andamento anche all'attività organizzativa, da sempre ritenuta oggetto di «riserva».

Del resto tale azione giurisdizionale opera nei confronti delle amministrazioni e dei gestori dei pubblici servizi e si pone a valle del ciclo di un procedimento di controllo che coinvolge (a catena) le diverse fasi dell'attività organizzativa della p.a.

Tuttavia, se lo scopo dello strumento processuale in questione concerne il ripristino del corretto esercizio della funzione, l'oggetto della tutela non riguarda l'interesse generale ed astratto alla legalità dall'azione contestata, quanto piuttosto la pretesa materiale al bene alla vita a cui il ricorrente legittimamente aspira, realizzabile solo con il raggiungimento del risultato che l'amministrazione ha l'obbligo di predeterminare.

Ed, invero, attraverso tale rimedio processuale, il cittadino agisce in qualità di utente per far valere un interesse individuale al soddisfacimento della pretesa giuridicamente riconosciuta dalla legge ad una prestazione conforme agli *standard* o alle condizioni preventivamente determinate.

Inoltre, poiché l'interesse di cui il ricorrente è titolare discende da una relazione che vede da un lato l'amministrazione e dall'altro una pluralità di soggetti, il vantaggio che eventualmente riceverebbe il primo, con una pronuncia di accoglimento, si estenderà anche a tutti gli altri soggetti.

La natura individuale dell'interesse che si fa valere attraverso l'azione per l'efficienza emerge anche dalla circostanza che i profili di legittimità che si contestano dinanzi al giudice amministrativo non riguardano la violazione di un dovere “generico,” ovvero posto a protezione di un interesse pubblico (diffuso). Le situazioni in presenza delle quali è possibile esperire l'azione per l'efficienza amministrativa riguardano, come si è appena riferito, la violazione di quei parametri normativi che la legge ha imposto alla p.a. di predeterminare, al fine di realizzare il pieno godimento del bene alla vita correlato allo specifico rapporto

che il cittadino-utente-consumatore instaura con la pubblica amministrazione.

Da tali considerazioni è possibile, pertanto, ritenere che l'interesse sostanziale è l'oggetto della tutela che la legge (prima ancora che sul piano processuale attraverso il rimedio di cui al d.lg. n. 198/2009) ha inteso riconoscere alla posizione differenziata che riveste l'utente-consumatore, allorché ha obbligato l'amministrazione ad organizzarsi e a provvedere in funzione della realizzazione dello stesso. Ne discende che il rimedio giurisdizionale costituisce il mezzo che il legislatore ha utilizzato per assicurare l'effettivo soddisfacimento di tali interessi affidando al giudice amministrativo il potere di ottenere, anche coattivamente per mezzo del *commissario ad acta*, un comportamento che non è semplicemente “virtuoso” ma necessariamente legittimo<sup>10</sup>.

Gli *standard* di qualità, le condizioni delle

<sup>10</sup> La configurazione della funzione amministrativa come “servizio” alla collettività ingenera nel cittadino aspettative correlate alla qualità delle prestazioni che da esso discendono. Sicché l'aver imposto all'amministrazione di predeterminare *standard* di qualità, correlati agli obiettivi che ai sensi dell'art. 5 d.lg. n. 150/2009 gli organi d'indirizzo-politico amministrativo, con il supporto dei dirigenti, sono tenuti a individuare in modo puntuale tale da configurare il risultato che ciascun dirigente o responsabile di servizio deve realizzare, implica l'assunzione a livello legislativo della protezione di quei diritti ed interessi il cui soddisfacimento dipende dal raggiungimento di tali *standard*. In altri termini, l'esigenza di ancorare le prestazioni amministrative a parametri di qualità discende dalla rilevanza giuridica delle posizioni sostanziali su cui le stesse incidono ai fini del godimento o dell'acquisizione di un bene a cui legittimamente ciascun cittadino aspira. Occorre, inoltre, tener presente che la definizione degli *standard* è il frutto di un'attività vincolata, o comunque condizionata, al metodo del *benchmarking*, che la legge impone di adottare ed in base al quale, valutando le amministrazioni che svolgono lo stesso servizio con lo stesso tipo di risorse secondo uno o più indici di efficienza e produttività, si individua un indice medio che diventa un obiettivo *vincolante* per i responsabili delle strutture, obbligandosi in questo modo quelle che si collocano nella parte bassa della graduatoria a riallinearsi alla media. Profilo, questo, che induce a ritenere che la protezione degli interessi correlati al servizio erogato, pur essendo mediata dall'attività amministrativa, è tutelata direttamente dalla legge allorché essa ne individua il livello di qualità.

Carte dei servizi e l'adozione di atti generali ed obbligatori non normativi, rappresentano, dunque, seguendo l'impostazione suggerita, adempimenti che la legge impone all'amministrazione nell'interesse specifico del cittadino in qualità di utente, ovvero di soggetto destinatario di una specifica "prestazione". Ciò trova conferma nell'art. 2 d.lg. n. 150/2009 attraverso cui il legislatore non si è limitato a sancire l'obbligo di prestare un «servizio» che corrisponda a determinati livelli di qualità, ma ha altresì stabilito che tale obiettivo sia raggiunto attraverso una procedura in seno alla quale si definiscono le regole di svolgimento delle funzioni a cui devono conformarsi i soggetti responsabili delle diverse "fasi" (quella di indirizzo politico-amministrativo, quella della gestione, e quella della valutazione e del controllo)<sup>11</sup>.

Detti parametri, pertanto, concorrono ad esplicitare la consistenza del concetto di 'risultato' che, in questo contesto, viene in rilievo sia come il mezzo per raggiungere il fine pubblico generale ed astratto a che la p.a. eroghi prestazioni di qualità, sia come l'obiettivo concreto a cui viene finalizzata una determinata attività amministrativa<sup>12</sup>. Nel primo caso, il risultato è quello riferito all'attività dei funzionari pubblici e corrisponde all'obiettivo ad essi assegnato attraverso il ciclo della *performance*, obiettivo la cui realizzazione è oggetto di valutazione secondo gli *standard* stabiliti e le procedure di controllo previste dal d.lg. n. 198/2009. Nel secondo caso, il risultato è quello che coinci-

de con lo scopo dell'attività amministrativa ed è non solo parametro di valutazione della capacità organizzativa di un ente di operare in modo efficace, ma costituisce, altresì, un vincolo giuridico che obbliga l'amministrazione ad un *facere* soddisfacente della pretesa di efficienza a cui gli utenti legittimamente aspirano<sup>13</sup>.

#### **4. La soggettività della tutela nel giudizio per l'efficienza delle pubbliche amministrazioni.**

Come si è visto, l'art. 2 d.lg. n. 150/2009, nella misura in cui eleva la qualità delle prestazioni e dei servizi a parametro di misurazione dell'efficacia e dell'efficienza pubblica, pone le premesse per una valutazione sulla legittimità della/e attività che l'amministrazione compie nello svolgimento della sua funzione. Infatti, la predeterminazione dei parametri di qualità, attraverso la definizione degli obiettivi e degli indicatori volti a valutare il rendimento dei dirigenti, e quindi della struttura, genera delle aspettative in capo ai soggetti destinatari, affinché una certa attività sia conforme ai quegli *standard*.

Del resto la pretesa alla qualità del servizio pubblico era stata già elevata a diritto fondamentale nella l. n. 281/1998<sup>14</sup> proprio per e-

<sup>11</sup> E ciò proprio perché come osserva C. Marzuoli, *Carta europea dei diritti fondamentali, "amministrazione" e soggetti di diritto: dai principi sul potere ai diritti dei soggetti*, in G. Vettori (a cura di), *Carta europea e diritti dei privati*, Padova, 2002, p. 255, «la p.a. è servizio e per alcuni aspetti almeno deve essere assoggettata alle regole che sono tipiche non delle potestà pubbliche ma dell'adempimento di obblighi di prestazione». Del resto, l'impostazione teorica che configura l'amministrazione come servizio è ulteriormente rafforzata dall'art. 1, comma 2, d.lgs. n. 33/2013, in cui si afferma che la trasparenza «concorre alla realizzazione di un'amministrazione aperta, al servizio del cittadino».

<sup>12</sup> G. FIDONE, *L'azione per l'efficienza nel processo amministrativo: dal giudizio sull'atto a quello sull'attività*, Milano, 2012.

<sup>13</sup> R. Iannotta, *Merito, discrezionalità*, cit., p. 466, evidenzia che il dovere di osservare e di tener conto della realtà di riferimento della decisione sussiste «anche nella fase precedente all'avvio del procedimento, nella quale il risultato viene delineato ed individuato come obiettivo da raggiungere, tanto se tratti di una fase formale, espressione della funzione di indirizzo, nella quale sono definiti obiettivi, priorità, risorse; tanto se tratti di una fase informale, come accade in prevalenza essendo gli organi di governo restii ad autovincolarsi in una funzione considerata ancora essenzialmente libera». Si che la rilevata presenza del risultato quale elemento anche interno al diritto e alle decisioni giuridiche implica la necessità di «osservare le cose progettate e che si vanno progettando, insieme con le cose, le persone, le azioni che esistono nel mondo reale, fondendole in un unico progetto corrispondente ad un'entità viva, in funzione e in movimento, nello spazio e nel tempo».

<sup>14</sup> E successivamente, come già visto, dal Codice del consumo, che abrogando la l. n. 281, ne ha recepito all'art. 2 le previsioni relative ai diritti fondamentali degli utenti e dei consumatori.

videnziare che qualità ed efficienza non costituiscono più soltanto una regola di buona amministrazione, che misura la virtuosità dell'agire pubblico, ma anche un obiettivo essenziale connaturato alla istituzione del servizio stesso<sup>15</sup>.

Ne discende che su tali aspetti non vi sarebbe nemmeno spazio per la discrezionalità amministrativa nel senso che, una volta istituito il servizio, l'interesse alla qualità della prestazione assume una qualificazione giuridica rilevante e tutelata dall'ordinamento ora sotto il profilo dell'interesse legittimo (per gli aspetti che riguardano l'organizzazione dei servizi) ora sotto il profilo di diritto soggettivo (per gli aspetti che concernono le modalità di erogazione)<sup>16</sup>.

Inoltre, l'attuale disciplina della Carta dei servizi ha notevolmente rafforzato la posizione degli utenti dei servizi pubblici. Infatti, l'art. 8 del d.l. 1/2012, conv. l. 71/2012 prevede che attraverso la Carta siano definiti espressamente gli obblighi dei gestori dei servizi pubblici, anche locali, indicando in modo specifico i diritti, anche di natura risarcitoria, che gli utenti possono esigere nei confronti dei gestori.

Pertanto, alla luce di quanto sin qui rilevato appare evidente che le condizioni delle Carte dei Servizi costituiscono una garanzia essenziale per l'utente, affinché questi possa fruire di un servizio pubblico efficace ed efficiente. Inoltre, la previsione all'interno della Carta dei servizi dei "diritti" che gli utenti possono esigere conferma la natura soggettiva dell'interesse giuridico che l'utente vanta nei confronti dei gestori, pubblici o privati, del servizio.

Tutto ciò porta, quindi, ad escludere che l'interesse "giuridicamente rilevante", indica-

to dall'art. 1, comma 1, d.lg. n. 198/2009 come condizione di legittimazione ad agire, possa qualificarsi come interesse diffuso, o come interesse semplice o, infine, come interesse collettivo<sup>17</sup>.

Infatti, come si è visto, la violazione delle condizioni previste dalla Carta dei servizi e dei parametri di qualità determinati attraverso il ciclo della *performance* incide su un interesse sostanziale, che, se non assurge a diritto soggettivo, come nei casi indicati dall'art. 8 d.l. n. 1/2012, certamente per ciò che concer-

<sup>17</sup> Appare al riguardo utile richiamare la sentenza del Cons. Stato, Adunanza Plenaria, 7 aprile 2011, n. 4, sull'ordine di esame del ricorso principale quando il controinteressato proponga ricorso incidentale. In particolare, nella decisione in questione viene evidenziata la differenza tra legittimazione al ricorso, in cui viene in rilievo la titolarità della posizione sostanziale differenziata che abilita a determinato soggetto all'esercizio dell'azione, e l'interesse al ricorso, in cui viene in rilievo l'utilità ricavabile dalla domanda proposta in giudizio. La sentenza, ribaltando l'orientamento espresso nell'Adunanza Plenaria del 10 novembre 2008, n. 11, ha infatti precisato che la legittimazione al ricorso presuppone «il riconoscimento della esistenza di una situazione giuridica attiva, protetta dall'ordinamento, riferita ad un bene della vita oggetto della funzione svolta dall'amministrazione o da altro soggetto ad essa equiparato». E ciò esclude, secondo l'orientamento in oggetto, che la semplice possibilità di ricavare dalla invocata decisione di accoglimento una qualche utilità pratica, indiretta ed eventuale, possa dimostrare l'esistenza della posizione legittimante. In particolare, il Consiglio di Stato ha ritenuto di escludere la legittimazione ad agire avverso gli atti di aggiudicazione di un gara del soggetto che non avrebbe avuto titolo a partecipare alla gara, affermando il principio secondo il quale «la legittimazione al ricorso, nelle controversie riguardanti l'affidamento dei contratti pubblici, spetta esclusivamente ai soggetti partecipanti alla gara, poiché solo tale qualità si connette all'attribuzione di una posizione sostanziale differenziata e meritevole di tutela». Aggiungendo, inoltre, che per attribuire la legittimazione al ricorso è necessario che «il soggetto ricorrente non sia stato escluso dalla gara con provvedimento (amministrativo o giurisdizionale) definitivo, ovvero sia stato ammesso in virtù di un atto illegittimo, contestato (anche) tramite ricorso incidentale». La sentenza, nel soffermarsi sui presupposti di ammissibilità del ricorso al giudice amministrativo, pone in rilievo che la legittimazione ad agire necessita che il ricorrente vanti una posizione giuridica sostanziale che si differenzia in virtù di un rapporto specifico tra questi e l'amministrazione, escludendo che a tal fine possa essere sufficiente la mera lesione di un interesse (individuale o diffuso) giuridicamente protetto.

<sup>15</sup> È chiaro che il riferimento alla natura di diritto *fondamentale* della qualità ha un valore enfatico, volto a imprimere a tale aspetto una rilevanza giuridica effettiva.

<sup>16</sup> F. Merusi, *La certezza del risultato nell'amministrazione del mercato*, in *Principio di legalità e amministrazione di risultato*, cit., p. 38, ove si pone in rilievo che la certezza del risultato non è solo nelle aspettative dell'atto, e perciò delle variabili del principio di legalità, «ma negli istituti di tutela contro il rischio che il risultato non si realizzi, così come vuole la legge del mercato».

ne la violazione degli *standard* e dell'obbligo di adottare atti generali non normativi ha la consistenza di un interesse legittimo.

E tale interesse potrà essere specificamente tutelato attraverso l'azione prevista dal d.lg. n. 198/2009.

Tuttavia, la natura soggettiva del giudizio in esame, coerente con il modello di giustizia amministrativa tracciato dalla Costituzione agli artt. 24 e 113, non sembra incompatibile con la funzione correttiva che il legislatore ha inteso perseguire. Infatti, attraverso la class action pubblica, il cittadino può ottenere una tutela specifica dell'interesse pregiudicato dal disservizio contestato, attivando contestualmente un meccanismo di controllo esterno teso a responsabilizzare l'amministrazione e a riportarla sul binario dell'efficienza<sup>18</sup>.

---

<sup>18</sup> Sulla natura soggettiva della tutela perseguita dal ricorso per efficienza amministrativa e per ulteriori approfondimenti sulla tutela degli interessi plurisoggettivi si rinvia a C. CUDIA, *Gli interessi plurisoggettivi tra diritto e processo amministrativo*, cit.



«.....GA.....»