



*Presidenza
del Consiglio dei Ministri*
CONFERENZA UNIFICATA

Intesa sullo schema di decreto legislativo 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.

Intesa ai sensi dell'art. 2, comma 2 della legge 4 marzo 2009 n. 15.

Repertorio Atti n. *74/20* del 12 novembre 2009

LA CONFERENZA UNIFICATA

Nella seduta odierna del 12 novembre 2009:

VISTO l'articolo 9, comma 2, lett. b), del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281;

VISTA la legge 4 marzo 2009, n. 15, recante "delega al Governo finalizzata all'ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e alla efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni nonché disposizioni integrative delle funzioni attribuite al Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro e alla Corte dei conti";

VISTO lo schema di decreto legislativo recante "attuazione dell'articolo 4 della legge 4 marzo 2009 n. 15, in materia di ricorso per l'efficienza delle amministrazioni e dei concessionari di servizi pubblici", approvato dal Consiglio dei Ministri, in esame preliminare, nella seduta del 15 ottobre 2009, pervenuto il 23 ottobre 2009 dal Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio dei Ministri e diramato in pari data;

RILEVATO che sul suddetto provvedimento, iscritto all'ordine del giorno della seduta del 29 ottobre 2009 di questa Conferenza, le Regioni hanno chiesto il rinvio per approfondimenti;

CONSIDERATO che, in sede di riunione tecnica del 3 novembre 2009 il rappresentante del Ministro della pubblica amministrazione e innovazione ha illustrato il provvedimento e ha evidenziato la necessità di raggiungere l'intesa entro breve tempo, in considerazione della scadenza del termine della delega del 20 dicembre 2009;

CONSIDERATO che, nella medesima riunione le Regioni hanno evidenziato la difficoltà riscontrata ad approfondire il testo visto il breve tempo avuto a disposizione e hanno rappresentato la necessità di sottoporre al vaglio politico le eventuali osservazioni tecniche e che l'ANCI e l'UPI hanno dichiarato di voler redigere un documento congiunto;

RILEVATO che nella seduta del 5 novembre 2009 di questa Conferenza, le Regioni hanno chiesto il rinvio per approfondimenti;

RILEVATO che, nella medesima seduta, i Presidenti dell'ANCI e dell'UPI hanno consegnato un documento congiunto contenente proposte emendative secondo l'impegno preso in sede tecnica (All.1), che costituisce parte integrante del presente atto;





*Presidenza
del Consiglio dei Ministri*
CONFERENZA UNIFICATA

RILEVATO, altresì, che nella sopra richiamata seduta della Conferenza, il Ministro della pubblica amministrazione e innovazione ha sottolineato l'importanza di raggiungere l'intesa, evidenziando, tuttavia, il termine di scadenza della delega, e che, pertanto, si è convenuto di dare corso ai termini di 30 giorni di cui all'articolo 3, comma 3, del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281;

CONSIDERATO che, in sede di riunione tecnica dell'11 novembre 2009 le Regioni hanno consegnato un documento, approvato dalla Commissione affari istituzionali e generali, contenente proposte emendative (All.2), che costituisce parte integrante del presente atto;

CONSIDERATO che, a conclusione della suddetta riunione i rappresentanti del Ministero per la pubblica amministrazione e l'innovazione si sono impegnati a far pervenire una nota di controdeduzioni alle suddette proposte emendative e a quelle contenute nel documento consegnato congiuntamente dall'ANCI e l'UPI nella seduta della Conferenza Unificata del 5 novembre 2009;

CONSIDERATO che con nota dell'11 novembre 2009 sono stati trasmessi alle Amministrazioni interessate il documento consegnato dalle Regioni nella suddetta riunione tecnica e la succitata nota di controdeduzioni formulate dal Ministero per la pubblica amministrazione e l'innovazione (All. 3), che costituisce parte integrante del presente atto;

RILEVATO che, nell'odierna seduta di questa Conferenza, il Presidente della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano ha rappresentato che le Regioni, in considerazione dell'accoglimento, contenuto nella sopra richiamata nota del Ministero per la pubblica amministrazione e l'innovazione, delle proposte emendative, hanno espresso parere favorevole al perfezionamento dell'intesa con la raccomandazione di un successivo intervento legislativo al fine di istituire un albo nel quale poter iscrivere le associazioni dotate di legittimazione così come avviene ad esempio in materia ambientale;

RILEVATO che, nella medesima seduta, il Presidente dell'ANCI, dell'UPI e dell'UNCEM hanno espresso parere favorevole al perfezionamento dell'intesa;

ACQUISITO nell'odierna seduta l'assenso del Governo, delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano, dell'ANCI, dell'UPI e dell'UNCEM;

SANCISCE L'INTESA

nei termini di cui in premessa, ai sensi dell'articolo 2, comma 2 della legge 4 marzo 2009, n. 15, sullo schema di decreto legislativo recante "attuazione dell'articolo 4 della legge 4 marzo





*Presidenza
del Consiglio dei Ministri*

CONFERENZA UNIFICATA

2009 n. 15, in materia di ricorso per l'efficienza delle amministrazioni e dei concessionari di servizi pubblici", nel testo pervenuto il 23 ottobre 2009 dal Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Il Segretario
Cons. Ermenegilda Siniscalchi



Il Presidente
On.le Dott. Raffaele Fitto



Consegnato
nelle
del 5
2009
[Circular stamp: TRIBUNALE DEL COM. GIUDIZ. ROMA - 12/15/2009]

Schema di d.lgs., ai sensi dell'articolo 4, della legge 4 marzo 2009 n. 15, in materia di ricorso all'efficienza delle amministrazioni e dei concessionari dei servizi pubblici.

L'ANCI e l'UPI esprimono il loro apprezzamento sullo schema di decreto in oggetto che disciplina in modo innovativo e attento l'azione collettiva contro i disservizi della pubblica amministrazione in attuazione dei principi e dei criteri direttivi contenuti nella delega prevista dall'art 4, comma 2, lettera l) della legge 4 marzo 2009, n. 15, con l'auspicio che tale disciplina favorisca economie processuali nell'aggregazione di cause comuni nei confronti della pubblica amministrazione.

Al fine di rendere il testo coerente con il complesso processo di riforma della pubblica amministrazione derivante dall'attuazione della legge delega n. 15/2009 ed al fine di semplificare l'azione collettiva, si propongono i seguenti emendamenti al testo.

PROPOSTE EMENDATIVE

Articolo 1

Il comma 1 è sostituito dal seguente:

1. Al fine di ripristinare il corretto svolgimento della funzione o la corretta erogazione di un servizio, i titolari di interessi giuridicamente rilevanti ed omogenei per una pluralità di utenti e consumatori possono agire in giudizio, con le modalità stabilite nel presente decreto, 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'art. 13 del medesimo decreto e secondo le scadenze temporali definite dal decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150.

Ibis. Nel giudizio di sussistenza della lesione di cui al comma 1 il giudice tiene conto delle risorse strumentali, finanziarie, e umane concretamente a disposizione delle parti intimiate.

Iter. Sono escluse dall'applicazione del presente decreto le autorità amministrative indipendenti, gli organi costituzionali e giurisdizionali nonché la Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Al comma 5, secondo periodo, dopo le parole "ufficio coinvolto" inserire la seguente frase: "ovvero di ciascuna amministrazione coinvolta, nel caso in cui la violazione sia imputabile ad altre amministrazioni o enti coinvolti nella procedura oggetto di pendenza."

Dopo il comma 6 inserire il seguente comma:

6bis. Gli stessi titolari di interessi giuridicamente rilevanti di cui all'art. 1 comma 1, non possono attivare altri giudizi fin quando non sia stato concluso il precedente giudizio pendente.

Articolo 2

Al comma 1, sostituire le parole "legge dello Stato" con le parole "legge statale o regionale".

Al comma 4, aggiungere alla fine il seguente periodo "Fino alla pronuncia del giudice amministrativo i giudizi pendenti sulla stessa materia presso altro giudice sono sospesi. Il giudice amministrativo adito accerta la possibilità di riunire i procedimenti."

Articolo 3

Al comma 1, al secondo periodo, dopo le parole: "il settore," inserire la seguente frase: "le eventuali altre amministrazioni o enti coinvolti," e dopo le parole "dirigente competente", inserire le parole "ovvero l'amministrazione o l'ente competente".

Dopo il comma 1 è inserito il seguente:

Ibis Nel caso in cui il non corretto svolgimento della funzione o la non corretta erogazione di un servizio da parte delle pubbliche amministrazioni derivi dai vincoli normativi in materia di contenimento e di riduzione della spesa pubblica cui i soggetti passivi sono assoggettati, il procedimento si conclude con la sola procedura di cui al comma 1. Della chiusura del procedimento è data notizia secondo le modalità stabilite dall'articolo 1, comma 2.



Commissione Affari Istituzionali e Generali

11 novembre 1009

In termini di accesso al rimedio giurisdizionale appare acconcio, al fine di scongiurare una lunga evoluzione giurisprudenziale che approdi con nitore alla puntuale individuazione dei soggetti legittimati a ricorrere, che la normativa in esame - analogamente a quanto avviene in materia ambientale - preveda che il Ministero competente istituisca un albo, anche aperto, nel quale possa iscrivere le associazioni dotate di legittimazione.

Ciò garantirebbe la certezza del diritto nell'accesso allo strumento di tutela giurisdizionale scongiurando l'insorgere di contenziosi lunghi e costosi per tutte le parti in causa volti esclusivamente all'accertamento della legittimazione, circostanza questa che ritarderebbe il pieno inveroamento di questa importante riforma.

Proposte emendative

Art. 1

- Si **propone** di sostituire il comma 1, primo periodo, secondo la formulazione suggerita dal Consiglio di Stato (*parere* del 9 giugno 2009). Il testo che segue, è integrato altresì dalle osservazioni formulate dall'ANCI e UPI con riferimento agli standard qualitativi ed economici:

“1. I soggetti portatori di interessi giuridicamente rilevanti per una pluralità omogenea di utenti e consumatori, direttamente lesi dalla condotta tenuta nello svolgimento dei propri compiti dalle amministrazioni e dai concessionari di servizi pubblici, possono agire in giudizio nei loro confronti, al fine di ripristinare il corretto svolgimento della funzione o la corretta erogazione del servizio, per:

- a) violazione di standard 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 2009, n. 150”
- b) l'omesso esercizio di poteri di vigilanza, di controllo o sanzionatori;
- c) la violazione di termini del procedimento rilevanti all'esterno da parte dell'amministrazione o del concessionario;
- d) la mancata emanazione di atti amministrativi generali.”

In via subordinata, ove l'impianto del periodo dovesse restare quello originario:

1. è **condivisibile** l'emendamento proposto da ANCI-UPI allo stesso comma 1.



“violazione di standard 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 2009, n. 150”

2. le Regioni **propongono di integrare** l'elenco delle esclusioni, di cui al primo periodo del comma 1 dell'art. 1, con i Consigli Regionali.

Le Regioni **propongono, in ogni caso, l'inserimento di un nuovo comma (comma 2)** all'art. 1, nella seguente doppia formulazione che segue, per le diverse ipotesi suindicate:

“2. Nell'ipotesi di cui alle lett. c) e d) restano comunque attivabili gli interventi sostitutivi disciplinati da leggi regionali”.

“2. Restano comunque attivabili gli interventi sostitutivi disciplinati da leggi regionali”.

All'attuale comma 2 dell'art. 1, si propone l'inserimento della parola “*immediatamente*”, dopo le parole “*Del ricorso*” all'attuale

Art. 2

Si **condivide** la proposta all'art. 2 dell'ANCI-UPI. “Al comma 1, sostituire le parole “legge dello Stato” con le parole “legge statale o regionale”.

Art.3

Le Regioni **condividono** l'emendamento all'art. 3 (ANCI-UPI): “Al comma 1, al secondo periodo, dopo le parole: “il settore,” inserire la seguente frase: “le eventuali altre amministrazioni o enti coinvolti,” e dopo le parole “dirigente competente”, inserire le parole “ovvero l'amministrazione o l'ente competente”.

Art. 4

Si **propone** di inserire dopo le parole “*alla procura regionale della Corte dei Conti*”, le parole “*per i casi in cui emergono profili di responsabilità erariale*”.

Tale integrazione va inserita per omogeneità anche all'art. 5 comma 2 - in riferimento alla comunicazione della sentenza emessa ad esito dell'eventuale giudizio di ottemperanza.

Art. 7

Si **propone** infine un emendamento aggiuntivo sostituendo al comma 1 la parola “*fatti*”, con le parole “*violazioni, omissioni, inadempimenti*”.



Emendamenti allo schema di decreto legislativo 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 proposti da Anci, Upi e Regioni

- Si ritiene di **accogliere** l'emendamento all'art. 1 proposto da Anci, Upi e dalle Regioni

L'art. 1, comma 1, è sostituito dal seguente:

“1. Al fine di ripristinare il corretto svolgimento della funzione o la corretta erogazione di un servizio, i titolari di interessi giuridicamente rilevanti ed omogenei per una pluralità di utenti e consumatori possono agire in giudizio, con le modalità stabilite nel presente decreto, 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'art. 13 del medesimo decreto e secondo le scadenze temporali definite dal decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150.

1-bis. Nel giudizio di sussistenza della lesione di cui al comma 1 il giudice tiene conto delle risorse strumentali, finanziarie, e umane concretamente a disposizione delle parti intimate.

1-ter. Sono escluse dall'applicazione del presente decreto le autorità amministrative indipendenti, gli organi giurisdizionali, le assemblee legislative e gli altri organi costituzionali nonché la Presidenza del Consiglio dei Ministri.”

- Si ritiene di **accogliere**, proponendo una migliore formulazione, anche l'emendamento al comma 5 dell'art. 1 proposto da Anci e Upi:

All'art. 1, comma 5, aggiungere in fine il seguente periodo:

“Il giudice, nella prima udienza, se ritiene che le violazioni o le omissioni sono ascrivibili ad enti ulteriori o diversi da quelli intimati, ordina l'integrazione del contraddittorio.”



- Si ritiene di **non accogliere** il seguente emendamento proposto da Anci e Upi

All'art. 1, dopo il comma 6 aggiungere il seguente:

6-bis. Gli stessi titolari di interessi giuridicamente rilevanti di cui all'art. 1 comma 1, non possono attivare altri giudizi fin quando non sia stato concluso il precedente giudizio pendente.

Tale comma aggiuntivo non è necessario, in quanto valgono, comunque, le regole generali in materia.

- Si ritiene di **accogliere** il seguente emendamento al comma 1 dell'art. 2 proposto da Anci e Upi e condiviso dalle Regioni:

All'art. 2, comma 1, sostituire le parole “legge dello Stato” con le parole “legge statale o regionale.”

- Si ritiene di **non accogliere** il seguente emendamento all'art. 2, comma 4, proposto da Anci e Upi

All'art. 2, comma 4, aggiungere in fine il seguente periodo: “Fino alla pronuncia del giudice amministrativo i giudizi pendenti sulla stessa materia presso altro giudice sono sospesi. Il giudice amministrativo adito accerta la possibilità di riunire i procedimenti.”.

La molteplicità dei giudizi pendenti è già regolata nell'art. 2 in modo difforme da quello proposto e, comunque, valgono le regole generali in materia di litispendenza e concorso di azioni. Inoltre, l'emendamento non tiene conto del fatto che i giudizi pendenti potrebbero avere diversa natura e interessare giurisdizioni distinte.

- Si ritiene di **non accogliere** il seguente emendamento all'art. 3, comma 1, proposto da Anci e Upi e fatto proprio dalle Regioni

All'articolo 3, comma 1, al secondo periodo, dopo le parole: “il settore,” inserire la seguente frase: “le eventuali altre amministrazioni o enti coinvolti,” e dopo le parole “dirigente competente”, inserire le parole “ovvero l'amministrazione o l'ente competente”.



Con questo emendamento si attribuirebbe all'amministrazione intimata un potere unilaterale di coinvolgimento di altri enti. La finalità perseguita può essere realizzata con il seguente diverso emendamento:

All'art. 3, comma 1, aggiungere in fine il seguente periodo: "L'amministrazione o il concessionario destinatari della diffida, se ritengono che la violazione, l'omissione o il mancato adempimento sono imputabili altresì ad altre amministrazioni o concessionari, invitano il privato a notificare la diffida anche a questi ultimi."

- Si ritiene di **non accogliere** il seguente emendamento all'art. 3 proposto da Anci e Upi

Dopo il comma 1 è inserito il seguente:

I bis Nel caso in cui il non corretto svolgimento della funzione o la non corretta erogazione di un servizio da parte delle pubbliche amministrazioni derivi dai vincoli normativi in materia di contenimento e di riduzione della spesa pubblica cui i soggetti passivi sono assoggettati, il procedimento si conclude con la sola procedura di cui al comma 1. Della chiusura del procedimento è data notizia secondo le modalità stabilite dall'articolo 1, comma 2.

Non può essere la stessa amministrazione a valutare se il disservizio dipenda da vincoli di spesa. Inoltre, già l'art. 1, comma 1, ultimo periodo, prevede che il giudice valuti l'eventuale inesigibilità della prestazione da parte dell'ente.

- Si ritiene di **non accogliere** i seguenti emendamenti proposti dalle Regioni all'art. 1
 - sostituzione del comma 1: **perché non prende in considerazione la violazione degli obblighi contenuti nelle carte dei servizi. Le regioni stesse, comunque, in via subordinata, condividono l'emendamento all'art. 1 di Anci e Upi che si è ritenuto di accogliere;**
 - inserimento di un ulteriore comma concernente gli interventi sostitutivi previsti da leggi regionali: **perché superfluo in quanto le leggi regionali che prevedono poteri sostitutivi continuano comunque ad applicarsi, come, d'altro canto, le leggi statali che disciplinano i medesimi poteri.**
- Si ritiene di **accogliere** il seguente emendamento proposto dalle Regioni
All'art. 4, comma 3, dopo le parole "alla Procura generale della Corte dei conti" aggiungere le seguenti: "per i casi in cui emergono profili di responsabilità erariale".



- Si ritiene di **accogliere** la proposta delle Regioni di inserire il medesimo precedente emendamento anche all'art. 5, comma 2, per omogeneità del testo.
- Si ritiene di **accogliere** il seguente emendamento proposto dalle Regioni

All'art. 7, comma 1, la parola **“fatti”** è sostituita dalle seguenti: **“violazioni, omissioni e inadempimenti”**

- **Infine, è inaccoglibile, per eccesso di delega e per violazione dell'art. 24 Cost., la proposta delle Regioni di istituire un apposito albo per l'iscrizione delle associazioni rappresentative di utenti e consumatori ai fini della legittimazione a ricorrere.**

