

GOVERNANCE NEL 2017 LE LINEE CRITICHE DELLA CLASS ACTION PUBBLICA.

Adabella Gratani

SOMMARIO- I. *Le peculiarità della class action nella P.A..* II *I soggetti interessati alla class action nella P.A.-* III. *L'azione diffusa e la moderna visione della pubblica amministrazione* - IV. *La miopia del controllo "diffuso" all'efficienza e buon andamento della P.A.*

I. Le peculiarità della class action nella P.A..

L'istituto dell'azione collettiva, quale strumento per superare le inefficienze della macchina della pubblica amministrazione e dei concessionari di servizi pubblici, trova nella legge delega¹ e nei decreti legislativi del 2009, la base normativa² e la disciplina processuale³.

Trattasi di un istituto *sui generis* che non prevede azioni risarcitorie o restitutorie, in termini economici a favore del cittadino, come nell'ambito dei ricorsi collettivi del settore privato (cd. *civil class action* art. 140 bis del Codice del Consumo⁴), bensì realizza l'obiettivo di rimuovere le disfunzioni, rendendo più efficiente il servizio pubblico.

¹ Legge 4 marzo 2009, n. 15 "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", GURI n. 53 del 5 marzo 2009. Cfr. in particolare l'art. 4, della legge n.15/2009, rubricato "Principi e criteri in materia di valutazione delle strutture e del personale delle amministrazioni pubbliche e di azione collettiva. Disposizioni sul principio di trasparenza nelle amministrazioni pubbliche".

² Decreto Legislativo 27 ottobre 2009, n. 150 "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", GURI del 31 ottobre 2009, n. 254 - SO n. 197.

³ Decreto Legislativo 20 dicembre 2009, n. 198, 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", GURI del 31 dicembre 2009, n. 303.

⁴Decreto Legislativo 6 settembre 2005, n. 206, "Codice del consumo, a norma dell'articolo 7 della legge 29 luglio 2003, n. 229", GURI n. 235 del 8 ottobre 2005 - SO n. 162. Vd. anche le successive modifiche di cui al Decreto Legislativo n. 79/2011 che amplia la portata anche al settore della multiproprietà e del turismo organizzato, Decreto Legislativo n. 21/2014 che attua la Direttiva n. 2011/83/UE sui contratti a distanza, Decreto Legislativo n. 130/2015 sui metodi alternativi della risoluzione delle controversie (ADR). La cd *class action* ordinaria, da esperirsi avanti al G.O., entrata in vigore, al pari di quella contro la P.A. l'1 gennaio 2010, consente di tutelare: 1) i diritti *ex contractu* di una pluralità di consumatori e utenti che versano nei confronti di una stessa impresa in situazione identica, inclusi i diritti relativi a contratti stipulati ai sensi degli articoli 1341 e 1342 del codice civile; 2) i diritti spettanti ai consumatori finali di un determinato prodotto nei confronti del relativo produttore, anche a prescindere da un diretto rapporto contrattuale; 3) i diritti al ristoro del pregiudizio derivante

Le finalità risarcitorie, in questo ambito, trovano espletamento attraverso gli ordinari strumenti processuali⁵.

Il danno da disservizio, comunemente inteso, ha subito una importante evoluzione tale da essere considerato oggi⁶ "il cattivo, parziale o difettoso funzionamento di un'attività di prestazione di servizi"; nel diritto amministrativo esso "si esprime in un servizio non prestato o prestato in modo inefficace o inefficiente, in ogni caso in maniera non soddisfattiva dell'interesse dell'utenza...". "Si tratta di un modo di intendere il principio del buon andamento, correlato all'esercizio della funzione e nell'erogazione di servizi secondo i canoni imprenditoriali dell'efficacia e dell'efficienza ... capacità dell'organizzazione di perseguire gli obiettivi programmati tenendo in considerazione le risorse impiegate".

Il danno da disservizio o inefficienza della PA, quale effetto di una condotta omissiva o commissiva pubblica, si differenzia dalla causa che deve presiedere la *class action pubblica*, che costituisce un' "azione di risultato"⁷ ex art. 1 co1, d.lg. n. 198 del 2009, e che postula la lesione di un interesse⁸ che deve essere diretto, concreto ed attuale.

agli stessi consumatori e utenti da pratiche commerciali scorrette o da comportamenti anticoncorrenziali. La domanda si propone con atto di citazione, notificato anche all'ufficio del pubblico ministero presso il Tribunale adito, il quale può intervenire in relazione all'ammissibilità della domanda. Qualora la domanda sia accolta, il Tribunale, con sentenza, liquida, ai sensi dell'art. 1226 c.c., le somme dovute a coloro che hanno aderito all'azione.

⁵ cfr. Corte di Cass. SSUU, ordinanza del 15 dicembre 2017 n. 30221 – Pres. Canzio, Rel. De Stefano - Mondini s.p.a. le domande risarcitorie versus la PA sono devolute al GA quando si pongono in rapporto di causalità diretta con l'illegittimo esercizio del potere pubblico, davanti al GO quando il danno è provocato da "comportamenti" della P.A. che non trovano rispondenza nel precedente esercizio di un potere pubblico.

⁶Gabriella Crepaldi Il danno da disservizio: nozione e forme di tutela, in Riv Responsabilita' Civile e Previdenza, fasc.3, 2016, pag. 781.

⁷ Cfr. Legge n. 15/2009 cit. nota n. 1 *supra*, conferisce delega stabilendo i criteri e principi direttivi per la valutazione delle strutture e dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche, al fine di assicurare elevati standard qualitativi ed economici dell'intero procedimento di produzione del servizio reso all'utenza, tramite la valorizzazione del risultato ottenuto dalle singole strutture, a prevedere mezzi di tutela giurisdizionale degli interessati nei confronti delle amministrazioni e dei concessionari di servizi pubblici che si discostano dagli standard qualitativi ed economici fissati o che violano le norme preposte al loro operato.

In particolare, la legge n.15/2009, art. 4 co2 lett. l, stabilisce che sia consentito "ad ogni interessato di agire in giudizio nei confronti delle amministrazioni, nonché dei concessionari di servizi pubblici, ... se dalla violazione di standard qualitativi ed economici o degli obblighi contenuti nelle Carte dei servizi, dall'omesso esercizio di poteri di vigilanza, di controllo o sanzionatori, dalla violazione dei termini o dalla mancata emanazione di atti amministrativi generali derivi la lesione di interessi giuridicamente rilevanti per una pluralità di utenti o consumatori, nel rispetto dei seguenti criteri": 1) consentire la proposizione dell'azione anche ad associazioni o comitati a tutela degli interessi dei propri associati; 2) devolvere il giudizio alla giurisdizione esclusiva e di merito del giudice amministrativo etc.

⁸ T.A.R. Roma sez. III dell'1 giugno 2016 n. 6433, Associazione Artigiani Commercianti Liberi Sardegna ed altri ed altro C. E. s.p.a. ed altro

L'azione spetta ai *titolari di interessi giuridicamente rilevanti ed omogenei*⁹ per una pluralità di utenti e consumatori.

Il ricorrente deve dimostrare, non l'illegittimità del provvedimento o del comportamento della Pubblica Amministrazione, bensì la «non corrispondenza» della qualità effettiva del servizio, rispetto alla «qualità ottimale» che il servizio dovrebbe avere in base agli obblighi contenuti nelle Carte dei servizi ovvero in base agli standard qualitativi ed economici stabiliti dalle autorità preposte alla regolazione ed al controllo del settore.

L'interesse che sostanzia l'azione collettiva verso la PA deve essere solo quello che ha come unico scopo di "*ripristinare il corretto svolgimento della funzione o la corretta erogazione di un servizio*".

Tale interesse lo si ravvisa in presenza di una violazione dei 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 dalla legge o da un regolamento; dalla violazione degli obblighi contenuti nelle carte di servizi; dalla violazione di standards qualitativi ed economici stabiliti, per i concessionari di servizi pubblici, dalle autorità preposte alla regolazione e al controllo del settore e, per le Pubbliche Amministrazioni, definiti dalle stesse in conformità alle disposizioni in materia di performance contenute nel d.lg. n. 150/2009.

La *class action pubblica* si allontana dai giudizi impugnatori che caratterizzano la giurisdizione amministrativa, che hanno l'effetto dell'annullamento di provvedimenti, per costituire un *novus*¹⁰ finalizzato ad un risultato: ripristinare l'efficienza¹¹ della p.a.

⁹ Deve trattarsi di "interessi qualificati", di "posizione differenziali" dalla collettività. può investire anche interessi meramente potenziali (es il diritto di accesso ai documenti).

La nozione di «situazione giuridicamente rilevante» (quale è anche quella contenuta nell'art. 22, l. 1990 n. 241), per la cui tutela è attribuito il diritto di accesso, è diversa e più ampia rispetto all'interesse all'impugnativa e non presuppone necessariamente una posizione soggettiva qualificabile in termini di diritto soggettivo o di interesse legittimo ex multis Tar Palermo Sez. II, sentenza n. 423 del 9 marzo 2011, Consiglio di Stato, sez. V, sentenza 22 giugno 2012 n° 3683 stante l'onere di specificare il nesso che lega il documento richiesto alla posizione soggettiva, meritevole di tutela, i presupposti di fatto idonei a rendere percettibile l'interesse specifico, concreto ed attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento. Onere non richiesto nel caso privilegiato del diritto di accesso in materia ambientale.

¹⁰ L'azione è di accertamento con finalità propulsive vd. TAR Sicilia, Palermo, Sez. I, 14 marzo 2012, n. 559, in Foro amm. TAR, 2012, 990, TAR Lazio, Roma, Sez. III-ter, 16 settembre 2013, n.8288, in www.giustizia-amministrativa.it.

¹¹ In dottrina tra i primi a postulare il principio di efficienza vd. Onorato Sepe, L'efficienza nell'azione amministrativa, 1975, Cassese, S., *Imparzialità amministrativa e sindacato giurisdizionale*, Milano, 1973, Cerri, A., *Principi di legalità, imparzialità, efficienza*, in Lanfranchi, L., a cura di, *Garanzie costituzionali e diritti fondamentali*, Roma, 1998; Cerri, A.-Galeotti, G., a cura di, *Efficacia ed efficienza dell'azione pubblica*, Roma, 2012.

Gli atti amministrativi generali¹², in relazione ai quali è ammessa la *class action*, come precisato, devono essere obbligatori e privi di contenuto normativo; inoltre, la loro emanazione deve essere prevista entro e non oltre un termine di legge o di regolamento¹³.

La giurisprudenza amministrativa ha ampliato¹⁴, sotto molteplici profili, l'ambito oggettivo degli atti amministrativi generali, ricomprendendovi¹⁵ anche la

¹² T.A.R. Roma sez. III del 20 gennaio 2011 n. 552, Codacons C. Min. istruzione e altro, in Resp. civ. e prev. 2011, fasc.6, p.1367. E' ammissibile il ricorso per l'efficienza nella p.a. (cd. "class action" pubblica) proposto dal Codacons, in ordine alla mancata adozione del piano generale di riqualificazione dell'edilizia scolastica, di cui all'art. 3 d.P.R. n. 81 del 2009. La norma transitoria di cui all'art. 7 d.lg. n. 198 del 2009 (secondo cui alcune disposizioni ivi contenute non sono applicabili, mancando l'individuazione del comportamento esigibile) non esclude l'immediata operatività delle norme ove individuano fattispecie completamente definite in ogni loro aspetto, compresa l'esatta perimetrazione del comportamento lesivo, come quelle che prevedono l'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.

¹³ Consiglio di Stato, Sez. VI, 9 giugno 2011, n. 3512, confermando la sentenza di primo grado del TAR Lazio, Roma, Sez. III-bis, 20 gennaio 2011, n. 552 sulle c.d. «classi pollaio » afferma che il piano generale di riqualificazione dell'edilizia scolastica previsto dall'art. 3, comma 2, del d.P.R. n. 81/2009, è atto generale ed obbligatorio, a natura programmatica, che il Ministero dell'Istruzione è tenuto a predisporre. Sicilia, Palermo, Sez. I, 14 marzo 2012, n. 559 ha ritenuto fondata la denuncia della mancata predisposizione di piani e programmi in materia di autismo previsti dalla normativa regolamentare regionale, avendo tali atti natura generale.

TAR Sicilia, Palermo, Sez. I, 4 aprile 2012, n. 707 ha accolto un ricorso per l'efficienza esercitato in relazione alla omessa adozione, da parte dell'Assessorato regionale per la famiglia, di direttive propedeutiche all'emanazione di piani personalizzati per i minori affetti da disabilità. Il TAR ha sottolineato che le direttive sono atti generali non aventi natura normativa, la cui emanazione entro termini stabiliti era, nel caso in specie, imposta dalla legge regionale. TAR Lazio, Roma, Sez. II, 30 luglio 2012, n. 7028, ha ordinato al Ministero dell'Economia e delle Finanze, al Ministero della Salute ed alla Conferenza Unificata di adottare il piano di intervento per la prevenzione, il contrasto e il recupero di fenomeni di ludopatia conseguenti a gioco compulsivo, il quale, ai sensi dell'art. 1, comma 70, della legge n. 220/2010, avrebbe dovuto essere emanato entro il termine di 60 giorni dall'entrata in vigore della legge medesima.

¹⁴ Per altre fattispecie di atti amministrativi generali assoggettabili alla *class action* pubblica vd TAR Liguria, Sez. II, 7 maggio 2013, n. 758, nella disciplina della contabilità di Stato hanno natura di funzione generale ed obbligatoria, da compiersi in ogni esercizio finanziario, sia l'accertamento dei c.d. residui, sia la fase esecutiva consequenziale consistente nella materiale erogazione dei finanziamenti accertati. Pertanto, il Giudice ligure ha condannato il Ministero dell'Istruzione e il Ministero dell'Economia e delle Finanze a completare la ricognizione dei residui in relazione agli esercizi pregressi per gli Istituti scolastici della Provincia di Imperia, nonché ad erogare le somme dovute per ciascuna scuola. Ancora, TAR Lazio, Roma, Sez. I, 1° ottobre 2012, n. 8231 è stato qualificato come atto amministrativo generale obbligatorio, di contenuto non normativo, il decreto dirigenziale previsto dalla normativa regolamentare di attuazione dell'art. 40 della legge n. 149/2001, norma che ha sancito l'obbligo del Ministero della Giustizia di istituire la banca dati dei minori adottabili e dei coniugi aspiranti all'adozione.

¹⁵ TAR Basilicata, Sez. I, 23 settembre 2011, n. 478, cit., ha ordinato alla Regione di dare attuazione all'obbligo, prescritto dal Codice dell'amministrazione digitale, di comunicare con i cittadini anche in via telematica. Ved. infra.

inerzia o *mal practice* con riferimento alle Carte dei servizi¹⁶, già in vigore nonchè all'emanazione di atti autoritativi¹⁷.

L'orientamento formatosi negli ultimi anni appare ben delineato quanto alla portata della *class action*.

L'inefficienza della p.a. passa attraverso sia comportamenti commissivi, sia condotte omissive e in quest'ultimo caso rendendo veramente interessanti i rapporti tra l'azione processuale speciale del silenzio con quella qui in esame¹⁸, nonchè i profili di una *negotiorum gestio*, operata in concreto, della cosa pubblica col generale divieto di ingerenza del privato nell'esercizio dell'attività funzionale della pubblica amministrazione¹⁹.

II I soggetti interessati alla class action nella PA.

I titolari di interessi giuridicamente rilevanti ed omogenei, ad una pluralità di utenti e consumatori, possono portare in giudizio le pubbliche

¹⁶ Atti amministrativi generali che possono essere oggetto dell'azione in esame è rappresentata dalle Carte dei servizi e dagli atti di determinazione degli *standard* prestazionali TAR Campania, Salerno, Sez. I, 13 ottobre 2013, n. 2054 ha accolto un ricorso *ex d.lgs. n. 198/2009*, dichiarando l'inadempimento di un Comune per omessa adozione della Carta dei servizi di cui all'art. 2, comma 461, della legge n. 244/2007. In arg. vd. Marco Calabrò, Carta dei servizi, rapporto di utenza e qualità della vita, Diritto Amministrativo, fasc.1, 2014, pag. 373

¹⁷ T.A.R. Roma sez. II del 6 settembre 2013 n. 8154, L.V. e altro C. Min. int. e altro in Foro Amministrativo - T.A.R. (Il) 2013, 9, p.2749. *La class action pubblica* è applicabile anche nel caso in cui occorra ripristinare il corretto svolgimento della funzione, ovvero in ambito di attività provvedimentale autoritativa e non solo di erogazione di servizio al pubblico (e questo è il caso di specie, in cui si verte di rilascio di un titolo di soggiorno; tipica attività autoritativa). Tuttavia è inammissibile se finalizzata ad imporre alle Amministrazioni una specifica interpretazione della normativa vigente, in quanto esula dall'ambito di applicazione dell'istituto, così come disciplinata dal d.lg. n. 198 del 2009, e costituisce inoltre una indebita ingerenza nelle prerogative dell'Amministrazione.

¹⁸ TAR Lazio, Roma, Sez. II, 4 novembre 2010, n. 33190, ha ritenuto censurabile mediante la *class action* l'inerzia dell'amministrazione locale circa la regolamentazione del procedimento di fissazione degli orari di apertura e chiusura degli esercizi commerciali, trattandosi di un atto generale di pianificazione economica del Comune. Quivi le associazioni ricorrenti avevano impugnato il silenzio serbato dal Comune sull'istanza di adozione degli atti necessari a disciplinare le modalità di consultazione delle organizzazioni dei consumatori, nell'ambito del procedimento di regolazione degli orari dei negozi. Il TAR ha respinto il ricorso per mancanza dei presupposti dell'azione avverso il silenzio *ex artt. 31 e 117 c.p.a.* (in quanto il Comune aveva già concluso il procedimento rispetto al quale i ricorrenti lamentavano di non avere partecipato), rilevando che la tutela avverso l'inerzia dell'amministrazione per mancata emanazione di atti generali obbligatori è consentita solo mediante la *class action pubblica*.

¹⁹ Vd anche TAR Campania, Napoli, Sez. I, 27 novembre 2013, n. 5412, cit. Nella specie un consorzio, in assenza di titolo formale, provvedeva di fatto alla gestione di alcuni servizi, quali la viabilità comunale, la fognatura, il verde pubblico e lo smaltimento dei rifiuti: i servizi prestati erano di scarsa qualità, mentre i relativi oneri venivano fatti ricadere sui proprietari forzosamente consorziati. A fronte del Comune, totalmente inerte nello svolgimento di tutti i servizi pubblici in un quartiere cittadino, in violazione degli obblighi discendenti da diverse norme di legge (art. 118 Cost.; artt. 112 ss. T.U. enti locali; art. 14 del d.lgs. n. 285/1992), è stato condannato ad emanare gli atti amministrativi generali obbligatori e non aventi contenuto normativo per la gestione dei servizi pubblici. Liliana Felletti, I primi cinque anni della *class action* amministrativa, in Riv. Responsabilita' Civile e Previdenza, fasc.1, 2015, pag. 53.

amministrazioni e dei concessionari di servizi pubblici, i quali nello svolgimento delle proprie attività, abbiano leso, in modo concreto, diretto e attuale interessi qualificati, giuridicamente rilevanti e omogenei.

L'azione vede legittimati passivi le Amministrazioni pubbliche nazionali e locali; gli Enti pubblici non economici; i Concessionari di servizi pubblici.

Sono escluse le *class actions* verso le Authority ovvero le autorità indipendenti²⁰, gli organi giurisdizionali, le assemblee legislative, gli organi costituzionali e la Presidenza del Consiglio dei Ministri²¹. Sono ammesse contro i singoli Ministeri²².

Per "*Enti Pubblici non economici nazionali*" si intendono, tra gli altri, l'INPS, INAIL, INPDAP, ICE, IPSEMA, gli Ordini professionali, Croce Rossa Italiana, gli Enti Parchi Nazionali, INPDAL, la lega Navale Italiana ecc... Le azioni prendono a riferimento ad esempio la mancata erogazione di pensioni; i ritardi nei procedimenti o nell'emissione di provvedimenti; il cattivo funzionamento degli uffici aperti al pubblico; le azioni di mobbing nei confronti degli utenti (abuso della p.a. nei confronti del cittadino).

Possono essere poste in essere le *class actions* anche contro le amministrazioni e gli "*enti pubblici non economici locali e regionali*" quali le Regioni, Province, Comuni, Comunità Montane e Isolane, Città metropolitane, Camere di Commercio, ecc.... Le azioni possono essere di varia natura come l'accertamento della cattiva manutenzione di strade; della cattiva gestione delle pratiche a fronte di Uffici pubblici con carenza di personale, ed anche per far valere le situazioni di inefficienza come la mancata pubblicazione e/o dotazione dell'indirizzo di posta elettronica certificata (cd. pec)²³.

²⁰ Le autorità amministrative indipendenti non sono contemplate nella D.Lgs. n. 165/01 e, dunque, dalle norme sul pubblico impiego cui si rivolge la complessiva opera di riforma perseguita con la delega di cui alla L. 15/2009. Inoltre le autorità indipendenti non svolgono compiti di amministrazione attiva, per cui la loro attività è inidonea a determinare la lesione dell'interesse dell'utente.

²¹ La loro esclusione si giustifica in ragione della natura non amministrativa delle funzioni da loro svolte e per la collocazione che hanno nell'assetto istituzionale.

²² Il T.A.R. Lazio-Roma, Sez. III bis, con sentenza n. 552 del 20 gennaio 2011, ha accolto il ricorso proposto dal Codacons, condannando i Ministeri dell'Istruzione e dell'Economia ad emanare - nel termine di quattro mesi - il piano generale di edilizia scolastica.

Vd anche TAR Roma, agosto 2012, che "ordina al Ministero dell'Economia e delle Finanze, al Ministero della Salute e alla Conferenza - Unificata, per quanto di rispettiva competenza, di adottare, in concerto tra loro, entro 60 giorni dalla sentenza, il decreto interdirigenziale contro le ludopatie e per la prevenzione del gioco compulsivo previsto dalla Legge n.220/2011 per la prevenzione, il contrasto e il recupero di fenomeni di ludopatia conseguente a gioco compulsivo.

²³ Vd. TAR Basilicata sez I, n. 478 del 21 settembre 2011. E' accertata l'inefficienza della p.a. per la mancata individuazione di almeno un indirizzo pec sul sito web. Ai sensi degli artt. 3,6 e 54 del codice dell'amministrazione digitale (dlgvo 82/2005) la Regione Basilicata è tenuta a consentire agli utenti di interloquire tramite pec, a renderla visibile nella home del sito, come imposto dalle Linee guida per i siti web della PA anno 2010, dettate dal Ministero per la p.a. e l'innovazione. Il TAR ha ordinato il *petito facere* alla Regione avendo accertato che tale mancanza ha causato un disservizio obbligando i cittadini a recarsi direttamente presso gli uffici e a utilizzare lo strumento cartaceo per ricevere e inoltrare comunicazioni/documenti. Si prenda anche l'informatica nell'azione giudiziaria amministrativa V. Maria Laura Maddalena, La digitalizzazione della vita dell'amministrazione e del processo, in Riv. Foro Amministrativo (II), fasc.10, 2016, pag. 2535.

Le azioni contro i "concessionari di servizi pubblici", da intendersi le aziende che gestiscono le forniture di acqua, elettricità, illuminazione pubblica, gestione parcheggi e trasporti urbani, nettezza urbana, patronati, poste, ecc... possono consistere in contestazione dell'addebito dei consumi elencati nella fattura emessa; nella tardiva attivazione del servizio richiesto; addirittura come sovente accade, nella attivazione di un servizio non richiesto; • nella mancata consegna di un plico postale, etc.

Sono ammesse le *class actions* anche contro le amministrazioni, gli enti pubblici non economici e i concessionari di servizi pubblici che svolgono funzioni o erogano servizi in materia di tutela della salute o in materia di rapporti tributari. Così possono intentarsi le *class action* avverso gli uffici dell'Agenzia delle Entrate²⁴, le Aziende Sanitarie Locali (ASL), uffici riscossione tributi, etc. il degrado e scarsa igiene in ambito ospedaliero; la *mal practice* per le liste di attesa troppo lunghe per visite e analisi mediche; contestazione di somme non dovute, etc.

Le forme e gli oneri di pubblicità della *class action* intentata da eseguirsi immediatamente, sui rispettivi siti internet istituzionali della PA, -a differenza di quanto è previsto nel codice del consumo²⁵ (dlgvo n. 205/2006)-, incombono alla stessa pubblica amministrazione e ai concessionari nei cui confronti è promosso il giudizio, a seguito della notifica del ricorso. L'esistenza del contenzioso e la comunicazione del ricorso, per via telematica, deve essere inoltrata anche al Ministero per la pubblica amministrazione e l'innovazione.

Le *class actions* contro le pubbliche amministrazioni possono essere avviate dal 1 gennaio 2010²⁶.

²⁴ TAR Lazio, sez.3, n. 6433 del 1 giugno 2016, la class action non può essere fatta valere per attuare una riforma omessa dal legislatore quale la figura degli ufficiali notificatori del concessionario per le cartelle esattoriali.

²⁵ Diversamente dalla class action pubblica, il pubblico ministero è litisconsorte necessario e a questi va notificato l'atto di citazione con cui si promuove il giudizio avanti al giudice ordinario. Il giudicato è esteso a tutti coloro che hanno dichiarato di appartenere alla cosiddetta *class* ovvero all'iniziativa di tutela giudiziaria in forma collettiva; in caso contrario il singolo cittadino/consumatore resta libero di proporre in proprio domanda giudiziale senza alcun vincolo nei suoi confronti in base a quello che sarà l'*eventum litis* della tutela collettiva.

²⁶ Cfr. Legge n. 15/2009 cit. nota n.1 *supra*, l'art. 4 co2 lett. 1 n.3) prevede come condizione di ammissibilità che il ricorso sia preceduto da una diffida all'amministrazione o al concessionario ad assumere, entro un termine fissato dai decreti legislativi, le iniziative utili alla soddisfazione degli interessati; in particolare, prevedere che, a seguito della diffida, si instauri un procedimento volto a responsabilizzare progressivamente il dirigente competente e, in relazione alla tipologia degli enti, l'organo di indirizzo, l'organo esecutivo o l'organo di vertice, a che le misure idonee siano assunte nel termine predetto; al n.4) prevede che, all'esito del giudizio, il giudice ordini all'amministrazione o al concessionario di porre in essere le misure idonee a porre rimedio alle violazioni, alle omissioni o ai mancati adempimenti ... e, nei casi di perdurante inadempimento, disponga la nomina di un commissario, con esclusione del risarcimento del danno, per il quale resta ferma la disciplina vigente; al n.5) prevede che la sentenza definitiva comporti l'obbligo di attivare le procedure relative all'accertamento di eventuali responsabilità disciplinari o dirigenziali; al n. 6) prevede forme di idonea pubblicità del procedimento giurisdizionale e della sua conclusione; al n.7) prevede strumenti e procedure idonei ad evitare che l'azione ... nei confronti dei concessionari di servizi pubblici possa essere proposta o proseguita, nel caso in cui un'autorità indipendente o comunque un organismo con funzioni di vigilanza e controllo nel relativo settore abbia avviato sul medesimo oggetto il procedimento di propria competenza.

L'amministrazione interessata viene a conoscenza della volontà di promuovere la *class action*, prima ancora del ricorso giurisdizionale, ed esattamente mediante la ricezione di una diffida preventiva obbligatoria, da effettuarsi almeno 90 giorni prima del ricorso e che indichi obbligatoriamente gli atti²⁷ da adottare ovvero gli "interventi utili alla soddisfazione degli interessi" in gioco. Scaduto il termine, può essere intentata utilmente l'azione da promuoversi entro un anno dalla scadenza del termine dei 90 giorni. La previsione di termini precisi e molto brevi, dell'iter procedimentale stragiudiziale, asserve allo scopo precipuo di consentire alla PA di farsi immediatamente parte attiva e diligente, onde sopperire alla *mala gestio*, nonché a conoscere la pretesa collettiva e porvi un rimedio alternativo ai vizi lamentati, scongiurando la proposizione dell'azione.

Tale rilievo è ancora più penetrante se si pensa che una sentenza accertativa della *mal practice* comporta anche l'avvio di procedure innanzi agli organi preposti alla loro valutazione e all'avvio del giudizio disciplinare, oltre che alla Corte dei conti e agli organismi chiamati a presiedere alla valutazione delle *performance* pubbliche.

Qualora il Giudice Amministrativo accerti la violazione, l'amministrazione è chiamata a porre rimedio all'inefficienza entro un congruo termine, avvalendosi proprio delle risorse strumentali, finanziarie ed umane di cui è dotata.

Le *class actions* contro le pubbliche amministrazioni hanno lo scopo di garantire il cittadino-utente da qualsiasi violazione dei parametri di qualità del servizio pubblico, a prescindere dalla natura pubblica o privata del soggetto che lo eroga²⁸.

La normativa di cui al dlgs n. 198/09 non ha portato a termine l'esecuzione della legge delega, ma solo una parte²⁹.

²⁷ T.A.R. Roma sez. I del 3 settembre 2012 n. 7483, Codacons e altro C. Pres. Cons. e altro, in Guida al diritto 2012, 40, 63 Il ricorso introduttivo, a pena di inammissibilità deve indicare quali atti amministrativi generali, di natura obbligatoria, le amministrazioni intimate avrebbero dovuto adottare nel caso di specie. E' inammissibile una azione collettiva in tema di efficienza della p.a., se si chiede l'accertamento della violazione dell'obbligo di provvedere da parte delle amministrazioni evocate in giudizio, alla rimozione delle situazioni di rischio idrogeologico, per quanto di propria competenza, qualora con un unico atto, siano evocate in giudizio svariate amministrazioni, in relazione a situazioni disparate che interessano soggetti diversi, cui trovano potenziale applicazione molteplici norme generali e locali, e, dall'altra, tale litisconsorzio passivo venga fondato su di una generica richiesta per l'emissione di provvedimenti generali, non meglio specificati, ma che, appunto per le peculiarità delle situazioni, nulla fa ritenere possano coincidere.

²⁸ Tribunale Roma sez. II del 2 maggio 2013, n. 128, Com. Montenero di Bisaccia, in Ragusan 2014, p.359-360. È devoluta al giudice ordinario la *class action* proposta da utenti del servizio di somministrazione di acqua potabile nei confronti dell'ente comunale. È ammissibile l'azione restitutoria di classe proposta nei confronti dell'ente comunale che, per ragioni di tutela della salute pubblica, ha disposto il divieto di uso e consumo a scopo potabile di acqua somministrata dalla rete idrica pubblica.

²⁹ Se si pongono a raffronto il dlgs n.198/09 e la Legge n. 15/2009 cit. nota n.1 supra, l'art. 4 co2 lett. l n.5) e 7) si può osservare come risulta tacitata la parte che impone al giudice con la sentenza definitiva di porre l'obbligo di attivare le procedure relative all'accertamento di responsabilità disciplinari o dirigenziali; di prevede strumenti e procedure idonee ad evitare che l'interesse leso non si abbia più a porre da parte della p.a. o dei concessionari di servizi

III. L'azione diffusa e la moderna visione della pubblica amministrazione

L'istituto della *class action pubblica*, contenuto nel dlgs n. 198/2009 applica concretamente il principio contenuto nell'art. 97 Cost., in quanto impone alle pubbliche amministrazioni obblighi di risultato³⁰.

Sono toccati e permeati gli aspetti di fondo dell'ordinamento amministrativo, non solo di natura processuale, ma anche sostanziale, essendo la c.d. azione collettiva nei confronti della pubblica amministrazione il corollario di un disegno riformatore che, sul piano della teoria generale, si fonda sulla concezione dell'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 di macroeconomia e di efficienza produttiva e sviluppo.

Come emerge dall'art. 97, comma 1 Cost. il parametro del buon andamento, insieme con quello dell'imparzialità, vincola la disciplina legislativa della pubblica amministrazione.

Il connubio tra principio di legalità e buon andamento ha determinato per lungo tempo una visione formale dell'ordinamento, in virtù della quale la disciplina amministrativa si deve ispirare ad un criterio di congruenza e di non arbitrarietà rispetto al fine perseguito.

E' interessante notare come il Consiglio di Stato³¹, nella funzione consultiva, sia stato chiamato ad una competenza molto delicata, giacché oltre a valutare la compatibilità delle disposizioni dell'allora progetto di legge con la norma di delega e con le fonti primarie che rilevano in materia, abbia dovuto

pubblici per evitare che siano proposte per la medesima lesione nuove class actions ovvero che non siano proposte o proseguite le azioni, nel caso in cui un'autorità indipendente o comunque un organismo con funzioni di vigilanza e controllo nel relativo settore abbia avviato sul medesimo oggetto il procedimento di propria competenza.

³⁰ Scilla Vernile, *Verso un'amministrazione efficiente. una nuova tutela processuale tra innovazioni mancate e utilità effettive*, in Riv. Dir. proc. amm., fasc.4, 2012, pag. 1519 "La diffusione del concetto di un'amministrazione "performance oriented" non soltanto in relazione a quelle attività per natura assimilabili a quelle svolte da soggetti privati, quale l'erogazione di pubblici servizi, ma più in generale con riferimento a tutte le funzioni amministrative, ha comportato l'introduzione di molteplici disposizioni normative che mirano al pieno soddisfacimento dei cittadini, tanto in termini di qualità delle prestazioni rese, quanto in termini di tempestività e certezza dell'azione. Emerge sempre più un'immagine dell'amministrazione come "amministrazione di risultato" che deve assicurare la soddisfazione delle pretese avanzate dai cittadini, garantendo un elevato livello della performance delle strutture pubbliche".

³¹ Con la relazione prot. n. 278/GAB-U del 26 maggio 2009 il Ministro per la Pubblica Amministrazione e l'innovazione ha trasmesso al Consiglio di Stato, nella sua funzione consultiva, lo 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 pubblici. Il parere è stato rilasciato dal Consiglio di Stato sulla class action amministrativa Sezione Consultiva per gli Atti Normativi, nella Adunanza 9 giugno 2009, della Sezione N.: 1943/09 OGGETTO: ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione - 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 pubblici.

porre accurata attenzione alla sua armonicità con i principi costituzionali, il sistema e le sue categorie dogmatiche.

Il dettato costituzionale richiama il principio della legalità e dell'efficienza, tuttavia, quest'ultima assume una nozione non giuridica, bensì economica, che in precedenza non ha assunto risvolti precisi.

Il nuovo legislatore delegato ha inteso non solo promuovere comportamenti virtuosi nel suo ciclo di produzione, onde evitare di scaricare il costo dell'inefficienza sugli utenti, ma demandarne il controllo concertato direttamente con gli utenti.

Tale linea rafforzata ha la sua ragion d'essere proprio perché l'organizzazione amministrativa è chiamata dalla legge a realizzare il bene pubblico. La *class action* pubblica interviene a rinforzare l'aspetto sostanziale della legalità amministrativa. In sinergia con l'evoluzione della funzione amministrativa, il dovere del buon andamento ha corroborato l'onere dell'amministrazione di operare il miglior temperamento dei vari interessi emersi nel procedimento. Il riferimento alle regole di buona amministrazione ha arricchito il panorama dottrinale e giurisprudenziale dell'eccesso di potere, che è appunto vizio di legittimità in senso sostanziale. Per contro la violazione del buon andamento intesa come norma economica, connessa al criterio di efficienza e virtuosismo, determina oggi un vizio di merito, sindacabile, innovando tutto il panorama dottrinario e ordinamentale conosciuto.

L'evoluzione³² del coordinamento dei principi di legalità, buon andamento ed efficienza, nella materia dell'organizzazione, vede prevalere il peso del valore economico del buon andamento come tecnica di contenimento del debito pubblico a garanzia del fattore di produttività dell'attività amministrativa rivolta alla soddisfazione del cittadino.

In questo quadro, proprio attraverso il sistema della *class action pubblica* si perfeziona l'idea che l'attività della pubblica amministrazione, sia destinata all'erogazione di atti come di servizio reso alla comunità nazionale (art.98 Cost.).

IV. La miopia del controllo "diffuso" all'efficienza e buon andamento della P.A.

La novità dell'introduzione della *public class action* si riscontra nella possibilità concessa ad un organo esterno di tipo giudiziale di controllare il

³² Cfr. la prospettiva della legge n. 241 del 1990 ove economicità ed efficacia sono (non principi ma) mezzi per attuare il dettato legislativo.. 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, le leggi di semplificazione normativa per il 2003 e 2005, la riforma della legge n. 241 del 1990 (leggi 15 e 80 del 2005), hanno prepotentemente veicolato nel sistema amministrativo la concezione sostanziale del buon andamento, che si pone a fianco, e talvolta in attrito, con il principio di legalità. cfr. anche decreto legge 25 giugno 2008 n. 112, convertito dalla legge 6 agosto 2008 n. 112 ("Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria").

rispetto da parte delle pubbliche amministrazioni degli standard loro imposti³³ -economici, qualitativi e non in ultimo il criterio temporale della tempestività³⁴.

La natura pubblica dei controlli assume particolare rilevanza, sia nell'ambito della p.a., sia al di fuori. La pubblicità delle diverse iniziative giudiziarie sui mass-media apportano un nuovo tipo di controllo e rimprovero sociale. La previsione di idonee forme di pubblicità del procedimento giurisdizionale, della sentenza e delle misure adottate per ottemperarvi, asservono a inoltre a potenziare la funzione di deterrenza³⁵ della nuova azione da parte di altra p.a.

I presupposti del ricorso sono riferiti alla lesione di interessi giuridicamente rilevanti per una pluralità di utenti provocata dalla violazione di standard qualitativi ed economici, o degli obblighi contenuti nelle Carte di servizi, ovvero, ancora dalla violazione dei termini perentori o dalla mancata emanazione di atti amministrativi generali obbligatori e non aventi carattere normativo.

L'oggetto del giudizio che verte sullo scostamento da uno *standard*, comporta l'individuazione e la definizione della portata dello stesso *standard* di qualità organizzativa.

La proponibilità dell'azione è ammessa sia da parte di quei singoli che abbiano un interesse diretto concreto e attuale corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata, sia da parte di associazioni e comitati che agiscano a tutela degli interessi dei propri associati.

³³ Tali standard sono definiti dalle stesse Pubbliche Amministrazioni, in conformità alle disposizioni in materia di performance contenute nel d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150, e alle Linee guida definite dalla Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche (Civit), poi divenuta Autorità Nazionale AntiCorruzione e per la valutazione e la trasparenza delle Pubbliche Amministrazioni (ANAC). Si veda la delibera Civit del 24 giugno 2010, n. 88, che individua le Linee guida per la definizione degli standard di qualità di cui all'art. 1, comma 1, d.lgs. n. 198/2009; nonché, la delibera del 5 gennaio 2012, n. 3, sulle dimensioni della qualità. Si tenga conto, tuttavia, che le funzioni in materia di performance sono attualmente esercitate dal Dipartimento della Funzione pubblica, a mente di quanto ha stabilito l'art. 19, comma 9, del d.l. 24 giugno 2014, n. 90, convertito in legge 11 agosto 2014, n. 114. Per i concessionari di servizi pubblici, invece, gli standard qualitativi ed economici sono definiti dalle autorità preposte alla regolazione ed al controllo del settore.

³⁴ Giada Buzzi, *La Class Action nella P.A.*, 4 marzo 2010, www.alatalex.it. Vd anche Baiona Stefania *Il ricorso per l'efficienza delle amministrazioni e dei concessionari di servizi pubblici*, Aracne, 2013, Toriello Olga, *La riforma 2017 della pubblica amministrazione (Le nuove leggi del diritto)*, Giuffrè, 2017.

³⁵ Ulteriore forma deterrente è costituita dalla possibilità di commissionare le amministrazioni inadempienti, in caso di persistente inottemperanza, con la previsione di decurtazioni stipendiali automatiche in capo ai soggetti-responsabili dell'inefficienza. La Presidenza del Consiglio dei ministri provvede al monitoraggio dell'attuazione delle disposizioni relative all'azione collettiva; a tal fine predispone e presenta, dopo il primo biennio di applicazione, una relazione al Presidente del Consiglio dei Ministri, proponendo eventuali interventi correttivi. La norma transitoria, di cui all'articolo 7, prevede che le disposizioni del decreto si applicano dall'adozione degli standard qualitativi ed economici e delle Carte dei servizi di cui all'articolo 11 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286, e comunque a decorrere dal 10 gennaio 2010.

La *class action pubblica* non è circoscritta come nel settore della tutela dell'ambiente e dei consumatori a un elenco consolidato di enti rappresentativi degli interessi collettivi dei cittadini.

La cd. *public class action* si struttura come uno strumento di impulso ad opera del cittadino in composizione di gruppo/collettività rappresentativa per garantire il corretto svolgimento della funzione amministrativa o la corretta erogazione dei servizi attraverso un vero e proprio "controllo diffuso"³⁶ sull'adozione da parte degli Enti di tutti gli atti che consentano di dare piena attuazione ai principi di efficienza, efficacia ed economicità.

L'azione presuppone un agire che è dato dalla situazione di contatto della posizione soggettiva con la sfera della p.a., la quale ha posto in essere una lesione di interessi giuridicamente rilevanti per una pluralità di utenti e consumatori, così qualificando quella situazione soggettiva come giuridica, protetta e di natura pluralistica.

Detti rilievi consentono di qualificare gli attori come «titolari di interessi giuridicamente rilevanti», che hanno l'effetto primario e potente di ampliare i poteri di sindacato del giudice amministrativo sull'operato della P.A. Difatti, il giudice è chiamato a valutare le scelte di allocazione delle risorse disponibili, a scrutare tutte quelle condotte inerti e lassiste della p.a., sotto un richiamo dei dettami costituzionali.

Un'azione *sui generis* che avoca azioni dirette a «ripristinare il corretto svolgimento della funzione o la corretta erogazione del servizio», senza premiare tale iniziativa, neppure sotto l'aspetto preventivo per le future fattispecie, giacché è assente qualsiasi specifico rimedio per evitare che le medesime violazioni, omissioni o inadempienze abbiano a ripetersi, considerato che l'effetto utile dell'azione è solo quello limitato al contesto per la quale è stata promossa, avendo solo l'effetto di un richiamo ad agire.

Nel caso della *civil class action*, l'azione prevista dal codice del consumo mira diversamente a tutelare la parte debole dallo squilibrio di posizioni sul mercato, perché correttamente le parti si pongono in posizione concorrente e spesso avocando interessi contrapposti³⁷. Diversamente nella *class action*

³⁶ T.A.R. Salerno sez. Idel 16 ottobre 2013n. 2054, Movimento dif. del Cittadino C. Com. Salerno, in Guida al diritto 2013, 45, 82 La "class action" per l'efficienza della p.a. costituisce uno strumento di tutela di interessi diffusi, aggiuntivo rispetto a quelli previsti dal codice del processo amministrativo, azionabile da singoli "titolari di interessi giuridicamente rilevanti e omogenei per una pluralità di utenti e consumatori" o anche da "associazioni o comitati a tutela degli interessi dei propri associati" comunque appartenenti a tale pluralità; pertanto, la mancata adozione da parte di una amministrazione comunale della carta dei servizi nel termine di novanta giorni dalla notifica della diffida di cui all'art. 3 d.lg. 198 del 2009 è valutabile alla stregua di inadempimento dell'amministrazione pubblica locale con conseguente illegittimità del silenzio serbato dall'amministrazione comunale e sussistenza quindi dell'obbligo di questa, in persona del sindaco rappresentante legale pro tempore, a porre immediato rimedio all'inadempimento, entro il termine assegnato dal giudice.

³⁷ Cassazione civile sez. un.del 30 settembre 2015 n. 19453, Soc. Trenord C. Assoc. C.D.C. onlus e altro L'azione di classe prevista dal codice del consumo postula l'esercizio di un diritto individuale, oggetto di trasposizione in capo a ciascun titolare singolarmente identificato, sicché appartiene alla giurisdizione del giudice ordinario la domanda risarcitoria svolta, a norma dell'art. 140-bis del d.lg. n. 206 del 2005, dall'utente di un servizio pubblico nei confronti del soggetto privato assunto come inadempiente in relazione al corrispondente

pubblica il legislatore interviene nello stesso processo di produzione del servizio, avocando la eliminazione di quei disservizi che non dovrebbero essere posti dalla p.a. che agisce in nome e per conto del cittadino.

Quand'anche le due azioni abbiano lo stesso obiettivo³⁸, di indurre ad adottare comportamenti più corretti e virtuosi, non è dato comprendere le ragioni che sottostanno alla mancata previsione della modalità di liquidazione e di pagamento degli onorari dei difensori nei rispettivi contesti giudiziali.

Nella *public class action* oltre all'impossibilità di ottenere direttamente il risarcimento nella medesima sede, offendendo il rispetto dell'economia processuale³⁹, essa infligge una ulteriore grave menomazione. Considerando che l'obiettivo è di carattere pubblico, non è dato comprendere le ragioni che fondano il versamento di cospicui costi e oneri fiscali pubblici⁴⁰ per la proposizione dell'azione per fini collettivi, per l'esercizio di un servizio ed apporto funzionale già corrisposto dalla collettività in nome della spesa pubblica, sempre in virtù del sistema fiscale progressivo (art. 53 cost), che sostiene ed alimenta quella pubblica amministrazione colpita da inefficienza, diretta o indotta, chiamata per vocazione naturale⁴¹ all'esercizio di un servizio con correttezza, efficienza, efficacia e buon andamento, senza essere sollecitata a tale adempienza.

contratto (nella specie, di trasporto pubblico) attuativo del servizio. La "class action pubblica" prevista dal d.lg. n. 198 del 2009 è funzionale al conseguimento di un risultato che giovi, indistintamente, a tutti i contitolari dell'interesse diffuso al ripristino del corretto svolgimento della funzione amministrativa ovvero della corretta erogazione del servizio, mentre

³⁸ E' inammissibile una class action pubblica che abbia tra i propri convenuti una pluralità di amministrazioni che si trovano in posizioni conflittuali e non di collaborazione e collegamento tra di loro (T.A.R. Parma, 11 febbraio 2014, n. 37).

³⁹ E' comunque ammessa la *traslatio iudici*. Sono stati rimessi al Giudice civile, perché finalizzate a ottenere il risarcimento dei danni patiti in conseguenza di un inefficiente o mancante servizio pubblico, le controversie relative al trasporto pubblico ferroviario per inadempimento del soggetto privato affidatario del servizio (Cass., Sez. Unite, Ordinanza, 30 settembre 2015, n. 19453) o quelle relative alla mancata erogazione del servizio di acqua potabile da parte dell'ente comunale (Trib. Roma, ord., 02 maggio 2013 in *Foro It.*, 2014, 1, 1, 274), poiché in questi casi non si vuole ripristinare la normalità della funzione pubblica ma si mira a un indennizzo pecuniario (Cfr. ZUFFI, *La giurisdizione in materia di servizi pubblici tra azione di classe e ricorso per l'efficienza della P.A.* in *Giur. It.*, 2016, 4, 866).

⁴⁰ Cfr. D.P.R. n. 115/2002 30 maggio 2002, n. 115 "Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia. (Testo A)", in GURI n. 139 del 15 giugno 2002 - SO n. 126, (Rettifica G.U. n. 286 del 6 dicembre 2002)

⁴¹ Non vi è cittadino che non nutra perplessità nel vedere legiferato uno strumento, quale quello della class action pubblica, deputato a diffidare la p.a. a compiere il proprio dovere e in mancanza a chiedere al giudice di procedervi condannando l'Ente di riferimento a esercitare quei poteri pubblici per l'esercizio di una funzione prevista da leggi e/o i provvedimenti amministrativi e a far riconoscere con sentenza che non vi ha adempiuto nei termini, ha omesso esercizio di poteri di vigilanza di controllo o sanzionatori, ovvero l'adozione di atti amministrativi generali obbligatori, privi di contenuto normativo che dovevano essere emanato obbligatoriamente con termini perentori fissati da legge/regolamento; è contravvenuto agli obblighi contenuti nelle carte di servizi, alla violazione di standard qualitativi ed economici prefissati.