Consiglio regionale della Calabria

LA CARTA DEI SERVIZI:
EVOLUZIONE NORMATIVA, PRINCIPI FONDAMENTALI, OBBLIGATORIETA', VINCOLATIVITA' E FORME DI TUTELA

INDICE

INTRODUZIONE 3

1. Evoluzione della disciplina della carta dei servizi 4

2. I principi generali dell'attività amministrativa e la Carta dei servizi con particolare riferimento alla trasparenza. 10

3. La partecipazione: presupposti e strumenti di garanzia 14

4. Obbligatorietà e vincolatività della carta dei servizi.....17

4.1 La tutela in caso di mancata adozione o violazione delle carte dei servizi 20

INTRODUZIONE

In linea generale la Carta dei Servizi rappresenta il documento giuridico attraverso il quale ogni Ente erogatore di servizi assume una serie di impegni nei confronti della propria utenza riguardo i propri servizi', le modalità di erogazione di questi servizi, gli standard di qualità che intende garantire e informa l'utente sulle modalità di tutela previste. Si tratta di uno strumento fondamentale per garantire al cittadino la tutela e la partecipazione attiva al processo di miglioramento dell'assistenza, il diritto all'informazione ed il mantenimento degli standard di qualità; è il mezzo attraverso il quale qualsiasi soggetto che offre un servizio pubblico individua gli standard della propria prestazione, dichiarando i propri obiettivi e riconoscendo specifici diritti al cittadino. Ogni ufficio della Pubblica Amministrazione deve fornire ai propri utenti questo documento dove sono descritti finalità, modi, criteri e strutture attraverso cui il servizio viene attuato, diritti e doveri, modalità e tempi di partecipazione. La Carta è anche lo strumento fondamentale con il quale si attua il principio di trasparenza, attraverso la esplicita dichiarazione dei diritti e dei doveri sia del personale, sia degli utenti. Alcuni dei principi fondamentali dettati dalla Direttiva e che sono alla base dell'erogazione dei servizi sono: a) il principio dell'uguaglianza, per cui tutti gli utenti hanno gli stessi diritti; b) la parità di trattamento, che deve essere garantita sia fra le diverse aree geografiche, sia fra le diverse categorie o fasce di utenti; d) gli utenti devono essere trattati con obiettività, giustizia ed imparzialità; e) la partecipazione del cittadino che deve essere sempre garantita, al pari dell'efficienza e dell'efficacia dei servizi dell'ente erogatore.

Fatta questa premessa, i paragrafi che seguono, dopo un excursus dell'evoluzione della disciplina della carta dei servizi, approfondiscono alcuni dei principi cardine delle carte dei servizi, quali ad esempio la trasparenza e la partecipazione del cittadino, focalizzandosi anche sulla obbligatorietà della loro adozione e sulla loro vincolatività, senza tralasciare le forme di tutela che l'ordinamento assicura al cittadino.

1. Evoluzione della disciplina della carta dei servizi

L'istituto delle carte dei servizi pubblici si inserisce nel generale processo di trasformazione dei rapporti tra pubblica amministrazione e cittadini e costituisce lo sviluppo dello studio avviato in Italia nel 1993 per iniziativa dell'allora Ministro della Funzione pubblica, Sabino Cassese, sulla scia di quanto sperimentato in altri ordinamenti. Si trattava del tentativo d'introdurre una cosiddetta carta dei servizi generale, avente la finalità di meglio determinare il contenuto delle prestazioni da erogare nonché di stabilire una pluralità di principi e di strumenti di tutela, volti ad assicurare una più incisiva attuazione delle politiche di difesa dei diritti e degli interessi collettivi, propugnati dalla categoria emergente dei consumatori e degli utenti. L'obiettivo è stato quello di ricondurre la definizione di parametri, di contenuti, di obblighi e di diritti, concernenti l'attività di erogazione del servizio, ad un rapporto dialogico, di confronto tra ente e destinatari, che potesse essere, in definitiva, in grado di meglio modulare le rispettive posizioni, con beneficio di entrambe le controparti.

In quest'ottica, è stato affermato che le carte dei servizi vogliono costituire una sorta di "accordo preliminare" delle amministrazioni eroganti servizi con gli utenti, funzionale al perseguimento della cosiddetta *customer satisfaction*, ovvero finalizzato a garantire prestazioni informate a parametri qualitativi prefissati e verificabili.

Tali principi sono stati recepiti, in linea generale, nella Direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri 27 gennaio 1994, recante "Principi sull'erogazione dei servizi pubblici". Cosicché, le linee guida della carta dei servizi hanno acquisito rilevanza giuridica nei confronti dei destinatari della direttiva, ossia nei confronti delle strutture ministeriali e delle amministrazioni ad esse collegate.

Successivamente, i principi contenuti nella sopra citata direttiva hanno acquisito valore precettivo vincolante attraverso il D.L. 12 maggio 1995 n. 163, convertito in Legge 11 luglio 1995 n. 273, recante "Misure urgenti per la semplificazione dei procedimenti amministrativi e per il miglioramento dell'efficienza delle pubbliche amministrazioni". In particolare, l'art. 2 di detto decreto (in seguito abrogato dall'art. 11 del D.lgs. 30 luglio 1999 n. 286) prevedeva, al primo comma, l'emanazione, con decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, di schemi generali di riferimento di carte dei servizi pubblici, elaborati dal Dipartimento della funzione pubblica, d'intesa con le amministrazioni interessate. Inoltre, il secondo comma del medesimo art. 2 stabiliva che gli enti erogatori di servizi pubblici adottassero le rispettive

carte dei servizi sulla base dei principi indicati dalla direttiva e dello schema generale di riferimento. Per effetto di questo articolo, relativamente al servizio pubblico di trasporto, è stato emanato il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 30 dicembre 1998, Schema generale di riferimento per la predisposizione della carta dei servizi pubblici del settore trasporti (Carta della mobilità).

In seguito, il panorama normativo in materia ha subito una modificazione ad opera del D.lgs. 30 luglio 1999 n. 286 (di attuazione della Legge 15 marzo 1997, n. 59 c.d. Legge Bassanini, artt. 11-17), il quale ha abrogato espressamente l'art. 2 della Legge n. 273/1995, stabilendo una nuova disciplina semplificata in tema di determinazione dei parametri guida per l'emanazione delle carte dei servizi. Nello specifico, secondo quanto stabilito dall'art. 11, comma 1, i pubblici servizi nazionali e locali sono erogati in modo tale da: a) promuovere il generale miglioramento della qualità; b) assicurare la tutela effettiva dei cittadini e degli utenti; c) consentire la partecipazione anche nelle forme associative, riconosciute dalla legge, alle procedure di valutazione e di definizione degli standard qualitativi. Il comma 2 dell'art. 11, invece, - successivamente abrogato in base alla lett. a) del comma 13 dell'art. 19, D.L. 24 giugno 2014 n. 90 - stabiliva, altresì, che le modalità di definizione, adozione e pubblicizzazione degli standard di qualità, i casi e le modalità di adozione delle carte dei servizi (specifiche), i criteri di misurazione della qualità dei servizi, le condizioni di tutela degli utenti, nonché i termini e i limiti di indennizzo automatico forfettario all'utenza per mancato rispetto del livello di prestazione garantito, fossero stabiliti, unicamente, tramite lo strumento delle "direttive" (aggiornabili annualmente) del Presidente del Consiglio. Mentre, per quanto riguarda i servizi erogati (direttamente o indirettamente) dalle Regioni e dagli Enti locali, era previsto che si provvedesse con "atti di indirizzo e coordinamento", adottati d'intesa con la Conferenza unificata di cui al D.lgs. 28 agosto 1997, n. 281. Il comma 4 dell'art. 11 del citato D.lgs. n. 286/1999, tutt'ora in vigore, fa salve in ogni caso le funzioni e i compiti legislativamente assegnati, per alcuni servizi pubblici, ad Autorità indipendenti, mentre il comma 5, anch'esso ancora in vigore, fa salva l'applicabilità dei decreti del Presidente del Consiglio dei ministri recanti gli schemi generali di riferimento già emanati ai sensi dell'abrogato articolo 2 della Legge n. 273/1995, fra i quali rientra il D.P.C.M. 30 dicembre 1998 - Schema generale di riferimento per la predisposizione della carta dei servizi pubblici del settore trasporti (Carta della mobilità).

Il comma 2 dell'art. 11 del D.lgs. n. 286/1999 n. 286, che demandava allo strumento della direttiva governativa (aggiornabile annualmente) il compito di stabilire i contenuti delle carte di servizi e le misure di tutela, è stato abrogato dal D.L. 24 giugno 2014 n. 90, in particolare dal comma 13 dell'art. 19, nel contesto di riforma delle attribuzioni dell'ANAC e dell'abrogazione delle funzioni alla stessa precedentemente conferite in materia di qualità dei servizi pubblici.

Dall'esame del dossier che ha accompagnato il decreto all'esame della Camera emerge che il comma in esame era teso ad abrogare le attività dell'ANAC relative alla qualità dei servizi pubblici, derivanti dall'applicazione della disposizione di cui all'art. 11, comma 2, del D.lgs. n. 286/1999. Invero, l'art. 11, comma 2, del D.lgs. n. 286, attribuiva alla CIVIT (poi ANAC, secondo quanto disposto dall'art. 5 del D.L. 31 agosto 2013 n. 101, come convertito dalla Legge 30 ottobre 2013 n. 125) il potere di proposta al Presidente del Consiglio dei ministri ai fini della emanazione delle direttive sugli standard qualitativi dei servizi pubblici. La stessa disposizione, per quanto riguarda i servizi erogati direttamente o indirettamente dalle Regioni e dagli Enti locali, rinviava ad atti di indirizzo e coordinamento adottati d'intesa con la Conferenza unificata di cui al decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, sempre su proposta della Autorità. Nonostante la dottrina antecedente alla descritta abrogazione si riferisse al comma 2 dell'art. 11 D.lgs. n. 286/1999 quale fonte centrale della disciplina delle carte dei servizi, nel nostro ordinamento non mancano disposizioni normative di rango primario che regolano l'istituto. *In primis*, rileva il D.L. 24 gennaio 2012 n. 1 c.d. Decreto Liberalizzazioni, convertito con modifiche dalla Legge 24 marzo 2012 n. 27, il quale all'art. 8, comma 1, sancisce il carattere impegnativo e vincolante delle carte dei servizi, laddove indica che queste servono a definire gli obblighi cui i gestori dei pubblici servizi (o di un'infrastruttura necessaria per l'esercizio di attività di impresa o per l'esercizio di un diritto della persona costituzionalmente garantito) debbono attenersi. Inoltre, il già menzionato art. 8, al comma 1 (D.L. n. 1/2012), prevede che le carte di servizi debbano indicare in modo specifico i diritti, anche di natura risarcitoria, che gli utenti possono esigere nei confronti dei gestori del servizio e dell'infrastruttura. Al comma 2, stabilisce, altresì, che, al fine di tutelare i diritti degli utenti dei servizi pubblici e di garantire la qualità, l'universalità e l'economicità delle relative prestazioni, le Autorità indipendenti di regolazione e ogni altro ente pubblico, anche territoriale, dotato di competenze di regolazione sui servizi pubblici, definiscono gli specifici diritti di cui al sopracitato comma 1. Sulla scorta di questo articolo (art. 8, D.L. n.

1/2012) è possibile affermare che l'istituto delle carte dei servizi, nelle intenzioni del legislatore, non possa essere ritenuto quale mera raccolta di clausole di stile o di generiche e vuote formule, bensì esso è (o dovrebbe essere) fonte di regole cogenti, che debbono essere articolate in modo chiaro e preciso e dalle quali discendono, in capo ai soggetti coinvolti, obblighi e relative sanzioni in caso di inosservanza nonché diritti in capo ai soggetti tutelati. A seguito delle modifiche introdotte dal D.L. n. 1/2012, la definizione dei contenuti minimi delle carte dei servizi è demandata alle Autorità indipendenti di regolazione nonché a ogni altro ente pubblico, anche territoriale, dotato di competenze di regolazione sui servizi pubblici.

Tra le disposizioni normative che hanno ad oggetto l'istituto delle carte dei servizi, rileva, altresì, il D.lgs. 6 settembre 2005 n. 206 (Codice del consumo), che all'art. 101, rinvia alla legge per l'individuazione degli enti erogatori di servizi pubblici sui quali grava l'obbligo di adottare, attraverso specifici meccanismi di attuazione diversificati in relazione ai settori, apposite carte dei servizi. Con riferimento al Codice del consumo, è interessante rilevare che l'art. 140-*bis* ha previsto che, nella condanna a seguito dell'accoglimento di un'azione di classe proposta nei confronti di gestori di servizi pubblici, il Tribunale tenga conto di quanto riconosciuto in favore degli utenti e dei consumatori danneggiati nelle relative carte dei servizi emanate. Ancora, nell'ambito delle carte dei servizi pubblici locali, rileva l'art. 2, comma 461, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (Finanziaria 2008), il quale stabilisce che gli enti locali nella stipula dei contratti di servizio devono tutelare i diritti degli utenti dei servizi pubblici locali e garantire la qualità, l'universalità e l'economicità delle relative prestazioni. E' previsto esplicitamente l'obbligo per il soggetto gestore di emanare una Carta della qualità dei servizi, da redigere e pubblicizzare in conformità ad intese con le associazioni di tutela dei consumatori e con le associazioni imprenditoriali interessate, recante: gli standard di qualità e di quantità, relativi alle prestazioni erogate, così come determinati nel contratto di servizio; le modalità di accesso alle informazioni garantite, per proporre reclamo e per adire le vie conciliative e giudiziarie; le modalità di ristoro dell'utenza, in forma specifica o mediante restituzione totale o parziale del corrispettivo versato, in caso di inottemperanza. Altresì, lo stesso comma 461 ha previsto l'attivazione di un sistema di monitoraggio permanente del rispetto dei parametri fissati nel contratto di servizio e di quanto stabilito nelle Carte della qualità dei servizi, svolto sotto la diretta responsabilità dell'ente locale, con la partecipazione delle associazioni dei consumatori e aperto alla ricezione di osservazioni

e proposte da parte di ogni singolo cittadino che può rivolgersi, sia all'ente locale sia ai gestori dei servizi sia alle associazioni dei consumatori.

Inoltre, è prevista l'istituzione di una sessione annuale di verifica del funzionamento dei servizi tra ente locale, gestori dei servizi ed associazioni dei consumatori, per dare conto dei reclami, nonché delle proposte ed osservazioni pervenute da parte dei cittadini. Appare, poi, opportuno evidenziare che l'art. 112 del D.lgs. 18 agosto 2000 n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), con riferimento ai servizi pubblici locali, ha previsto l'applicazione del Capo III del D.lgs. n. 286/1999 e quindi l'adozione di carte dei servizi anche da parte dei soggetti erogatori di servizi pubblici locali.

Ancora, nell'ambito dei servizi pubblici locali, occorre citare il d.P.R. 7 settembre 2010 n. 168, il quale ha previsto, rispettivamente all'art. 3 e all'art. 11, che i bandi di gara e le lettere d'invito per l'affidamento di servizi pubblici locali richiedano l'adozione di carte dei servizi, nonché la risoluzione non giurisdizionale delle controversie, che deve essere disciplinata dal contratto di servizio e dalle carte dei servizi. Parimenti, il D.L. 13 agosto 2011 n. 138, convertito con modificazioni dalla Legge 14 settembre 2011 n. 148, all'art. 4, ha ribadito che i bandi e le lettere d'invito per l'affidamento di un servizio pubblico locale devono contenere l'obbligo di adozione della carta dei servizi da parte del gestore.

Un deciso rafforzamento del ruolo delle carte dei servizi è avvenuto negli ultimi anni con la disciplina della c.d. *class action* contro la pubblica amministrazione, introdotta dal D.lgs. 20 dicembre 2009 n. 198, che ha disciplinato i presupposti del ricorso per l'efficienza delle amministrazioni e dei concessionari di servizi pubblici, prevedendo anche l'ipotesi di violazione degli obblighi previsti nelle carte dei servizi.

Per ultimo, si citano i più significativi provvedimenti intervenuti recentemente in materia:

- la Delibera CiVIT n. 88/2010 (Linee guida per la definizione degli standard di qualità);
- la Delibera CiVIT n. 3/2012 (Linee guida per il miglioramento degli strumenti per la qualità dei servizi pubblici);
- la Legge n. 35/2012 "Semplifica Italia" (e-governement, trasparenza e amministrazione digitale);
- la previsione normativa introdotta dal D.lgs. n.33/2013, in attuazione della delega in materia di trasparenza, conferita dalla L. n. 190/2012 c.d. Legge Anticorruzione, che all'art. 32 prescrive alle Amministrazioni pubbliche, l'obbligo di pubblicare la propria

carta dei servizi o il documento recante gli standard di qualità dei servizi pubblici erogati;

- il D. Lgs. 27 ottobre 2009, numero 150, recante "Attuazione della legge 4 marzo 2009, numero 15 in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni", che ha previsto che la misurazione e valutazione della performance delle pubbliche amministrazioni concorrono al miglioramento della qualità dei servizi dalle stesse offerti;
- il decreto-legge del 21 giugno 2013, n. 69, convertito in Legge 09 agosto 2014, n. 98 recante "Disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia", che ha previsto, all'art. 60, che le attribuzioni circa "il sistema di valutazione delle attività amministrative delle università e degli enti di ricerca di cui al Capo I del decreto legislativo 31 dicembre 2009, n. 213, nel rispetto dei principi generali di cui all'articolo 3 e in conformità ai poteri di indirizzo della Commissione di cui al comma 5" prima spettanti alla CiVIT (ora A.N.A.C.), venissero demandate alla competenza dell'Agenzia nazionale per la valutazione dell'università e della ricerca (ANVUR). In particolare, tra le attività di competenza dell'ANVUR, si ricordano la redazione delle relazioni sul funzionamento complessivo del Sistema delle amministrazioni la cui competenza, demandata all'Organismo Italiano di Valutazione (OIV), che per le università è individuato nel Nucleo di Valutazione (NVA);
- la legge 7 giugno 2000, numero 150, recante "Disciplina delle attività di informazione e di comunicazione delle pubbliche amministrazioni" che ha disciplinato, tra l'altro, composizione e funzioni dell'Ufficio Relazioni con il Pubblico;
- Legge regionale 19 ottobre 2004, numero 25 "Statuto della Regione Calabria" secondo il quale il diritto all'informazione rientra tra i diritti del cittadino, in quanto presupposto fondamentale della partecipazione.

2. I principi generali dell'attività amministrativa e la Carta dei servizi con particolare riferimento alla trasparenza.

Il processo di modernizzazione e di semplificazione della pubblica amministrazione (legge 241/90 e decreti 59/97, 127/97 e 81/98) ha determinato una progressiva ridefinizione delle relazioni tra istituzioni pubbliche e cittadini, caratterizzata dal passaggio da un rapporto di tipo burocratico e sovraordinato ad un rapporto economico aziendale nel quale, alla legittimità amministrativa, si affianca la coerenza con l'ambiente esterno di riferimento e con i bisogni della comunità, al fine di coniugare il garantismo e l'efficacia dell'offerta pubblica. In tale contesto, il principio di legalità assume un significato sostanziale, traducendosi in un principio che recepisce al suo interno criteri in base ai quali la decisione amministrativa non risulti solo formalmente legittima, ma anche adeguata ai parametri di ottimizzazione del risultato. A realizzare tali fini, concorrono tutti i principi procedimentali che ispirano l'azione dei pubblici poteri. Così, il principio di pubblicità, che si sviluppa e si completa nel principio di trasparenza, assicura la visibilità dell'azione amministrativa, rendendone conoscibili le figure soggettive, i contenuti e le modalità di esercizio, al fine di consentire ai cittadini di valutare i risultati conseguiti e chiederne eventualmente una verifica. Il principio di trasparenza è mezzo di attuazione della democrazia e consente di trovare il giusto raccordo tra le esigenze di garanzia e quelle di efficacia. Il principio di democraticità assicura la partecipazione dei cittadini alla gestione del potere pubblico e garantisce la fattiva collaborazione dei cittadini interessati. A ciò si aggiunge il principio di doverosità dell'azione amministrativa al quale si accompagna e si collega il principio di certezza del diritto. Di tali principi e criteri di azione, dunque, si arricchisce il principio di legalità che rappresenta la guida principale per l'esercizio dei poteri pubblici. Inoltre, l'introduzione dei principi di efficienza, economicità ed efficacia nelle organizzazioni pubbliche ha rappresentato la canonizzazione, nell'attività di controllo, di concetti che esprimono rispettivamente i rapporti tra *input* e *output* e cioè tra mezzi utilizzati e risultati ottenuti, tra risorse disponibili e fattori della produzione acquisiti, tra obiettivi e risultati. Con particolare riferimento ai servizi pubblici, l'efficacia è riferita alla fase della prestazione del servizio che trasforma l'*output* prodotto in unità di benessere sociale e il *trade-off* qualità - efficienza, nell'ambito del controllo di qualità, implica il coinvolgimento dell'ambiente esterno e, pertanto, consente di verificare se la prestazione offerta abbia soddisfatto la domanda-*outcome* del cittadino. In

tale cornice, il ruolo del cittadino si esplica non solo nella veste di destinatario finale dei servizi erogati, ma anche quale risorsa strategica per valutare e misurare la rispondenza dei servizi erogati ai bisogni reali, così come percepiti dai soggetti fruitori. Nell'ottica ordinamentale, infatti, la qualità, definita come la globalità degli aspetti e delle caratteristiche di un servizio da cui dipendono le sue capacità di soddisfare completamente un dato bisogno, deve essere intesa in primo luogo come qualità percepita. La misurazione della *citizen satisfaction*, grazie all'acquisizione di informazioni sul contesto di riferimento, è funzionale al miglioramento continuo della qualità dei servizi e dell'azione della pubblica amministrazione poiché consente di orientare le scelte politiche verso gli effettivi bisogni della collettività. Alla soddisfazione degli utenti dei servizi pubblici fa già riferimento la "Direttiva Ciampi" (Direttiva P.C.M. 27/01/1994) che ha affrontato, in via generale, la problematica della riorganizzazione dei servizi pubblici, orientandola alla soddisfazione dei bisogni effettivi degli utenti, ed ha introdotto nel panorama ordinamentale la Carta dei servizi. La Carta è il documento con il quale si attua il concetto di trasparenza, che definisce i principi e le modalità alla base dei servizi che gli enti erogano ai cittadini, in un'ottica di imparzialità ed eguaglianza, diventando uno strumento che assicura agli stessi il diritto di accesso alle informazioni. La finalità della Direttiva, secondo la dottrina, deve leggersi in linea con la legge 241/1990, in quanto entrambe delineano un nuovo assetto delle funzioni amministrative con l'obiettivo di dare uniformità alla disciplina della qualità dei servizi, realizzando contestualmente un nuovo tipo di rapporto tra pubblica amministrazione e cittadino, secondo un modello di amministrazione "condivisa", anche alla luce del comune principio ispiratore della trasparenza. Infatti, l'informazione adeguata, la comunicazione efficace e la partecipazione favoriscono la trasparenza dell'azione amministrativa, svolgendo una funzione di impulso e di proposizione idonea a generare fiducia nei confronti della pubblica amministrazione. In sintesi, la comunicazione, le informazioni e le conoscenze sviluppate per effetto della continua interazione tra pubblica amministrazione e cittadino (secondo il modello *knowledge based)* sono strumenti strategici (cfr. l. 150/2000), garanti della corretta trasparenza, che generano un rapporto di fiducia nella misura in cui aggiornano i cittadini sulle scelte istituzionali, sulla disponibilità di servizi e su come sono investite le risorse pubbliche.

Un'ulteriore profonda innovazione del principio di trasparenza, che permea la Carta dei Servizi, è cristallizzato nel Decreto Trasparenza (cfr. d.lgs. 33/2013). Il citato decreto, oltre

a sancire l'obbligo di pubblicazione della Carta dei servizi, favorisce forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche, al fine di garantire una forma di accessibilità totale a tutela dei diritti fondamentali dei cittadini e realizzare un'amministrazione aperta e al loro servizio. Il Legislatore ha, inoltre, previsto che l'inadempimento degli obblighi di pubblicazione costituiscono elemento di valutazione della responsabilità dirigenziale e sono comunque valutati ai fini della corresponsione della retribuzione di risultato legata alla performance individuale dei dirigenti responsabili.

Ciò che occorre sottolineare in tale sede è che il comune denominatore di tali interventi legislativi è la volontà di promuovere una piena e consapevole partecipazione dei cittadini alle attività pubbliche.

In questo graduale passaggio ad un modello di *multilevel governance*, si innesta, nell'ambito della valutazione della performance della pubblica amministrazione, un nuovo paradigma, ovvero la creazione di valore pubblico. Un ente realizza valore pubblico quando consegue un livello equilibrato di benessere economico, sociale e ambientale dei destinatari delle politiche e dei servizi, riferito sia al miglioramento degli impatti esterni, prodotti e diretti ai cittadini, sia alle condizioni interne alla stessa amministrazione. In tale ottica, quindi, quanto più l'attività dell'ente è trasparente e diffusa, tanto più il cittadino è in condizione di partecipare consapevolmente alla gestione della cosa pubblica, contribuendo a migliorarla.

La necessità di accedere all'informazione pubblica per valutare le performance delle amministrazioni pubbliche mette, inoltre, in correlazione i principi di trasparenza e accountability, nella piena consapevolezza che la trasparenza deve essere lo strumento attraverso il quale poter misurare i risultati dell'azione amministrativa, in relazione alle risorse che sono state assegnate, in linea con le finalità istituzionali dell'ente e garantendo, di conseguenza, una maggiore responsabilizzazione del management pubblico. In tale contesto, la Carta dei servizi si inscrive a pieno titolo all'interno dei processi di qualità, di misurazione della performance e di quelli finalizzati all'attuazione del principio della trasparenza, posto a garanzia dell'integrità, legittimità e legittimazione dell'azione amministrativa e come uno degli elementi che determinano e misurano la qualità e l'efficienza dell'azione amministrativa.

Ma vi è di più: la Carta dei servizi rappresenta una leva importante per il potenziamento dell'efficienza della pubblica amministrazione e, di conseguenza, per l'incremento progressivo della qualità delle prestazioni erogate al pubblico anche sotto il profilo della

garanzia delle pari opportunità, in quanto espressione dell'applicazione del principio di uguaglianza sostanziale nell'accessibilità alle informazioni e ai servizi erogati, contribuendo in tal modo al benessere organizzativo e sociale e quindi alla creazione di valore pubblico e di una società più equa e più giusta. In tale contesto, possono rinvenirsi quali principali dimensioni che compongono le pari opportunità sia il genere, sia la disabilità, sia la razza-etnia sia il gruppo sociale.

3. La partecipazione: presupposti e strumenti di garanzia

La partecipazione degli utenti alla prestazione del servizio pubblico deve essere sempre garantita, sia per tutelare il diritto alla corretta erogazione del servizio, sia per favorire la collaborazione nei confronti dei soggetti erogatori. Questo il principio fondamentale della più volte richiamata direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri del 27 gennaio 1994.

Tra gli strumenti previsti dalla direttiva si annoverano i seguenti: il diritto di accesso dell'utente, secondo le modalità disciplinate dalla legge 7 agosto 1990, n. 241, alle informazioni in possesso del soggetto erogatore, che lo riguardano; l'eventuale produzione di memorie e documenti, osservazioni e suggerimenti per il miglioramento del servizio, con immediato riscontro da parte dei soggetti erogatori; l'acquisizione periodica della valutazione dell'utente circa la qualità del servizio reso, attraverso apposite schede a lettura ottica da inviare agli utenti; l'indizione di riunioni pubbliche e l'effettuazione di interviste a campione con gli utenti, anche immediatamente dopo l'erogazione di un singolo servizio; predisposizione di modelli per eventuali reclami.

La Carta dei servizi rappresenta, pertanto, un'opportunità per lo sviluppo e il consolidamento di approcci di qualità all'interno della pubblica amministrazione. Quest'ultima si impegna ad assicurare e favorire la partecipazione attiva e il coinvolgimento dell'utente alla prestazione del servizio, attraverso l'accesso a informazioni complete ed aggiornate sulle attività e i servizi, mediante la possibilità di presentare reclami, osservazioni, segnalazioni e suggerimenti per una miglior gestione ed erogazione delle prestazioni anche attraverso rilevazioni di *customer satisfaction* in merito alla qualità dei servizi resi. Si stabilisce un "patto", un "accordo" tra soggetto erogatore del servizio pubblico e utente, riguardo le modalità di erogazione degli stessi servizi, gli standard di qualità e le modalità di tutela previste. La Carta è essa stessa un percorso di qualità, in quanto l'organizzazione si sintonizza sulle aspettative del cittadino in termini di qualità del servizio erogato, stabilisce e formalizza lo standard qualitativo minimo sotto al quale si impegna a non scendere, si dota di una serie di indicatori per poter comunicare, quantificare e misurare la qualità del servizio erogato e, infine, si impegna al miglioramento continuo degli standard.

In questo contesto i soggetti erogatori, l'utenza e il personale sono protagonisti e insieme responsabili dell'attuazione della "Carta", attraverso una gestione partecipata nell'ambito delle procedure vigenti. I loro comportamenti, in definitiva, devono favorire la più ampia

realizzazione degli standard generali del servizio. A tal fine, i soggetti erogatori, per promuovere ogni forma di partecipazione, garantiscono la massima semplificazione delle procedure e un'informazione completa e trasparente e si impegnano a favorire l'accesso alle informazioni e a migliorare il servizio in termini di tempestività e di correttezza dei comportamenti.

Per ciascun servizio erogato sono individuati livelli minimi di qualità, per i quali si assicura un progressivo miglioramento nel tempo. La qualità effettiva è misurata attraverso l'utilizzo di indicatori e valori programmati (c. d. standard). Per la definizione degli standard di qualità, l'impianto metodologico è definito dalle Delibere CIVIT n. 88 del 2010 (Linee guida per la definizione degli standard di qualità) e n. 3 del 2012 (Linee Guida per il miglioramento degli strumenti per la qualità dei servizi pubblici). La mancata definizione e adozione di standard di qualità, nonché l'inefficace rispetto nell'erogazione delle attività e dei servizi possono esporre l'amministrazione all'esperimento dei rimedi ordinari previsti dalla legge, a fronte dell'inadempimento della pubblica amministrazione, e integrare la fattispecie di cui al comma 1 dell'art. 2-bis della legge 7 agosto 1990, n. 241. La Carta dei servizi rappresenta, pertanto, un importante step per migliorare non solo l'efficienza, l'efficacia e la qualità dei servizi ma anche la performance organizzativa e complessiva dell'Ente, migliorando, altresì, la soddisfazione degli utenti.

Fondamentale in questo processo evolutivo diventa il feedback degli utenti e degli stakeholder.

La Carta dei servizi deve essere vista nella prospettiva dell'utente e per questo essere facilmente accessibile e fruibile, quale strumento dinamico di comunicazione, attraverso il quale l'Ente rende nota ed implementa la qualità dei servizi erogati, grazie al contributo degli utenti, destinatari informati e partecipi attivamente agli stessi servizi.

Anche il decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, nel declinare, all'articolo 1, il "principio generale di trasparenza", rappresenta l'idea di un'amministrazione aperta e al servizio del cittadino, operante per la soddisfazione dei bisogni della collettività, nella prospettiva della partecipazione e della fiducia reciproca fra cittadino e amministrazione. In tale prospettiva, l'amministrazione viene guardata con fiducia e l'accessibilità delle informazioni diventa strumentale all'instaurazione di un corretto rapporto fra essa e i destinatari dei suoi interventi e viene finalizzata a rendere più chiari e più comprensibili i modi di questa relazione, a semplificare le procedure per creare le condizioni per il raggiungimento di risultati migliori.

Chi entra in possesso delle informazioni entra in relazione con l'amministrazione e si sente parte di essa, percepisce i suoi interventi sul suo stesso piano di amministrazione attiva, affrontando con essa questioni specifiche e avanzando istanze partecipative, di tipo collaborativo.

Gli stessi obblighi di informazione e di comunicazione della pubblica amministrazione non hanno, dunque, il solo fine di assicurare l'accessibilità delle informazioni per favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche, ma stimolano e promuovono la partecipazione dei soggetti interessati alle attività di cura dell'interesse generale.

Nella definizione del concetto di trasparenza il d.lgs. 33/2013 va oltre il richiamo al principio operato dalla legge 7 agosto 1990, n. 241 e ne chiarisce la portata, più ampia, quale "condizione di garanzia delle libertà individuali e collettive, nonché dei diritti civili, politici e sociali", integrante "il diritto ad una buona amministrazione", "aperta" e "al servizio del cittadino" (art. 1, comma 2).

La stessa trasparenza viene ricondotta come principio rivolto a migliorare il rapporto fra amministrazione e cittadini, a porre le basi per un dialogo più consapevole e per una partecipazione più significativa, idonea a realizzare un'amministrazione più efficiente ed efficace, capace di coinvolgere le risorse partecipative della società nella soluzione dei problemi di interesse generale.

4. Obbligatorietà e vincolatività della carta dei servizi

Occorre, innanzitutto, distinguere l'obbligatorietà della carta dei servizi, intesa come obbligo di adottare il documento, dalla vincolatività dello stesso che si configura come obbligo di osservarne il contenuto.

L'obbligo di adottare la Carta, come strumento di tutela per i cittadini, è stato introdotto, come ampiamente ricordato, con la Direttiva del presidente del Consiglio dei ministri del 27 gennaio 1994, recante "Principi sull'erogazione dei servizi pubblici", la quale stabilisce l'obbligo per tutti i soggetti erogatori, pubblici e privati, di definire e di adottare "standard specifici di qualità e quantità dei servizi", istituendo un apposito Comitato permanente presso la Presidenza del Consiglio per l'attuazione della Direttiva medesima (come è noto, in taluni settori, come la comunicazione, il potere di direttiva è stato attribuito alla competente Autorità garante, in base alla legge n. 249 del 1997).

L'art. 11 del d.lgs. 286/99 stabilisce l'obbligo per le imprese e gli enti erogatori di servizi pubblici di improntare la propria attività al rispetto dei parametri qualitativi essenzialmente determinati all'interno delle Carte dei Servizi. In particolare, stabilisce: al comma 1, che i servizi pubblici debbono essere erogati "*con modalità che promuovono il miglioramento della qualità e assicurano la tutela dei cittadini e degli utenti e la loro partecipazione, nelle forme, anche associative, riconosciute dalla legge, alle inerenti procedure di valutazione e definizione degli standard qualitativi*"; al comma 2, che "*Le modalità di definizione, adozione e pubblicizzazione degli standard di qualità, i casi e le modalità di adozione delle carte dei servizi, i criteri di misurazione della qualità dei servizi, le condizioni di tutela degli utenti, nonché i casi e le modalità di indennizzo automatico e forfettario all' utenza per mancato rispetto degli standard di qualità sono stabilite con direttive, aggiornabili annualmente, del Presidente del Consiglio dei Ministri*".

La norma contempla le caratteristiche essenziali e le precipue finalità di tale strumento orientato a rendere i servizi pubblici meglio rispondenti alle esigenze effettive degli utenti e a migliorarne la qualità complessiva. In tale dimensione, l'ente erogatore assume unilateralmente una serie di impegni (vere e proprie obbligazioni) diretti a garantire predeterminati e controllabili livelli di qualità delle prestazioni, la cui esatta esecuzione può ben costituire oggetto di pretesa da parte degli utenti.

In base al richiamato art. 11 del d.lgs. 286/99, dunque, l'adozione di carte dei servizi specifiche da parte dei soggetti (pubblici o privati) erogatori costituisce un obbligo di legge stabilito in via generale e avente, tra l'altro, la finalità non ultima di riempire di concretezza oggettuale il diritto essenziale degli utenti all'erogazione dei servizi pubblici, secondo standard di qualità e di efficienza.

L'obbligatorietà della Carta viene ribadita e sancita in maniera definitiva e immediatamente cogente con l'art. 2, comma 461, della legge n. 244 del 2007 (legge finanziaria 2008) il quale, al fine di garantire qualità, universalità ed economicità delle prestazioni prevede che, in sede di stipula del contratto di servizio tra gestore ed ente pubblico quest'ultimo sia tenuto (si tratta quindi di un vero e proprio obbligo giuridico) ad applicare una serie di disposizioni finalizzate "alla previsione dell'obbligo per i gestori di emanare una Carta della qualità dei servizi" avente determinate caratteristiche.

La codificazione normativa dell'obbligo di pubblicazione della carta dei servizi, infine, si è avuta con il D.lgs. n.33/2013 come di recente modificato dal D.lgs. n. 97/2016 che, in attuazione della delega in materia di trasparenza, conferita dalla L. n. 190/2012 (c.d. Legge Anticorruzione), all'art. 32 prescrive alle Amministrazioni pubbliche l'obbligo di pubblicare la propria carta dei servizi o il documento recante gli standard di qualità dei servizi pubblici erogati, che pertanto individua nella trasparenza uno strumento di coinvolgimento e di controllo da parte del cittadino-utente.

Ormai tutti i soggetti pubblici hanno una propria Carta dei servizi, dai Comuni alle Università, dalle aziende che erogano servizi pubblici locali (trasporti, rifiuti, acqua) alle compagnie telefoniche.

Dall'obbligatorietà deriva, come sarà dettagliatamente esplicitato, che la mancata adozione può determinare l'insorgere di contestazione di responsabilità a carico dei preposti agli uffici che abbiano consentito o tollerato l'omissione.

La Carta dei Servizi, poi, non è una semplice guida, ma è un documento che stabilisce un "patto", un "accordo" fra soggetto erogatore del servizio pubblico e utente, che ogni soggetto erogatore di un servizio pubblico è tenuto ad adottare per dare informazioni agli utenti sui servizi offerti, sui diritti e sugli obblighi discendenti dal rapporto contrattuale e sulla qualità che s'impegna a garantire. Al pari di un contratto, tale documento è vincolante nei confronti degli utenti, è parte integrante della disciplina del rapporto, ferme restando le specifiche

disposizioni previste nei contratti, e costituisce il punto di riferimento nei rapporti con gli stessi.

Il contratto e la Carta dei servizi costituiscono, quindi, il riferimento per ogni informazione, obbligo e diritto che l'utente voglia conoscere e far valere. Per tale motivo, la Carta dei servizi deve essere resa disponibile agli utenti prima della conclusione del contratto e deve essere sempre consultabile nel corso del rapporto.

Essa è da intendersi integrata, congiuntamente con le Condizioni Contrattuali dei singoli Servizi erogati, e completa la disciplina contrattuale con ulteriori impegni riguardanti le modalità di esecuzione della prestazione. Ciò non esclude che non possa verificarsi anche una sostituzione automatica di clausole, ma si tratterebbe di circostanza accidentale e non rappresentativa dell'essenza del fenomeno. Il che risulta particolarmente evidente quando si consideri che la carta dei servizi trova applicazione e produce i suoi effetti anche quando l'erogazione del servizio non prevede e non comporta la stipulazione di un contratto, come si verifica, ad esempio, per il servizio sanitario, il servizio postale e i servizi scolastici. In ogni caso, anche quando la carta si innesta su un rapporto contrattuale tra soggetto erogatore ed utente, si tratta di un complesso di regole la cui finalità specifica non è quella di predisporre autoritativamente delle clausole riguardanti le condizioni generali di contratto nella loro struttura tipica, bensì quella di completare questo contenuto negoziale con una disciplina aggiuntiva che ha fondamentalmente per oggetto la qualità del servizio e che si propone obiettivi che vanno al di là di quello che è il normale regolamento contrattuale.

Pertanto, le determinazioni contenute nelle carte non devono essere considerate in alcun modo assimilabili alle condizioni generali di contratto con cui vengono regolati i rapporti tra enti erogatori ed utenti, poiché queste ultime sono destinate a stabilire obblighi per gli utenti che sono predisposti unilateralmente dal soggetto erogatore e rispondono al suo esclusivo interesse anche se vengono negozialmente accettate. Al contrario, le disposizioni contenute nelle carte di servizi rappresentano un vincolo per il «soggetto erogatore, che deve rispettare determinati livelli di qualità nelle prestazioni fornite agli utenti». Si può ipotizzare, secondo la dottrina prevalente, di riconoscere all'istituto la natura giuridica di una forma particolare di integrazione del contratto ex art. 1374 c.c., che comporta, oltre agli effetti previsti nel contratto di servizio, anche quelli collegati alle norme di protezione che si riassumono nella categoria della carta dei servizi.

Il decreto-legge 24 gennaio 2012, n.1 (c.d. decreto "Cresci-Italia"), convertito con modificazioni in L. n. 27/2012, ha valorizzato ulteriormente, all'art. 8, l'efficacia delle carte dei servizi sancendone, altresì, il valore vincolante, in quanto fonte di regole cogenti. La norma citata prevede che le Carte dei servizi, nel definire gli obblighi cui sono tenuti i gestori dei servizi pubblici, anche locali, o di un'infrastruttura necessaria per l'esercizio di attività di impresa o per l'esercizio di un diritto della persona costituzionalmente garantito, indichino in modo specifico i diritti, anche di natura risarcitoria, che gli utenti possono esigere nei confronti dei gestori del servizio e dell'infrastruttura; al comma 2 stabilisce che le Autorità indipendenti di regolazione e ogni altro ente pubblico, anche territoriale, dotato di competenze di regolazione sui servizi pubblici, anche locali, definiscono gli specifici diritti anche di natura risarcitoria, che gli utenti possono esigere nei confronti dei gestori del servizio e dell'infrastruttura. Sono fatte salve ulteriori garanzie che le imprese che gestiscono il servizio o l'infrastruttura definiscono autonomamente.

4.1 La tutela in caso di mancata adozione o violazione delle carte dei servizi

Al riguardo si configurano due tipi di tutela una a livello individuale in via stragiudiziale e un'altra di tipo collettivo in via giudiziaria.

La tutela stragiudiziale dell'utente

L'art. 11 del DPR n. 168 del 2010, intitolato alla tutela non giurisdizionale, riprendendo quanto già previsto dall'art. 30 della l. 18.6.2009, n. 69, dispone che nelle Carte di servizio debba essere prevista la possibilità, per l'utente o per la categoria di utenti che lamentino "la violazione di un diritto o di un interesse giuridico rilevante", di promuovere la risoluzione non giurisdizionale della controversia, che avviene entro trenta giorni successivi al ricevimento della richiesta, nonché di ricorrere eventualmente a meccanismi di sostituzione dell'amministrazione o del soggetto inadempiente. A dover individuare lo schema tipo di procedura conciliativa sono le autorità di regolazione dei servizi o, ove non istituite, il Ministro per lo sviluppo economico, di concerto con il Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione.

Sotto il profilo della tutela dell'utente dai disservizi, rilevano in particolare strumenti quali quello del reclamo, in caso di disservizio, e dell'eventuale ricorso all'istituto del Difensore Civico.

Il sistema normativo, che impone l'adozione delle carte dei servizi ai soggetti erogatori di servizi pubblici, prevede inoltre - quale elemento di rafforzamento dell'obbligo di osservare standard qualitativi specifici - il pagamento di «indennizzi automatici forfettari» in caso di mancato rispetto degli impegni (giuridicamente) assunti. Siffatto ulteriore meccanismo preventivo di tutela degli utenti possiede la precipua finalità di intervenire, tempestivamente e con efficacia, a sanzionare gli eventuali scostamenti da parametri qualitativi promessi delle prestazioni erogate in concreto. Si tratta di una «sanzione» prefigurata in diretta connessione al mancato rispetto del livello qualitativo delle prestazioni, espressamente garantito all'interno della carta del servizio e non un risarcimento per un danno subito.

La tutela giurisdizionale: il ricorso per l'efficienza amministrativa

Il legislatore con il decreto legislativo 20 dicembre 2009, n. 198, convertito nella legge 4 marzo 2009, n. 15, ha introdotto nell'ordinamento il ricorso per l'efficienza delle amministrazioni e dei concessionari di servizi pubblici, più comunemente indicato anche come "class action amministrativa o pubblica" che amplia il sistema di enforcement ,atta a eliminare forme di inerzia delle Pubbliche Amministrazioni e incentivare i concessionari dei servizi pubblici a rispettare gli standard qualitativi e le prescrizioni delle Carte dei Servizi, nell'erogazione dei servizi.

L'idea da cui muove l'art. 4, della legge n. 15/2009, è che l'attività della pubblica amministrazione, sia essa destinata all'erogazione di atti come di servizi, assuma la configurazione di un «servizio» reso alla comunità nazionale (art.98 Cost.) e, in questa prospettiva, l'istituto dell'azione di classe amministrativa rappresenta un mezzo di tutela in forma specifica del cittadino e, al tempo stesso, uno strumento di pressione sugli apparati pubblici, per garantire l'efficienza del procedimento di produzione del servizio.

L'azione ha ad oggetto l'accertamento di forme di inadempimento e inefficienza della P.A. e l'eventuale condanna all'esecuzione in forma specifica degli stessi. La pronuncia ivi ha natura dichiarativa e va ad accertare il cattivo funzionamento dell'amministrazione o l'inerzia della stessa, senza valutare gli eventuali profili risarcitori. L'art.1 del decreto, al comma 6, espressamente esclude che con tale procedimento collettivo si possa richiedere la condanna al risarcimento del danno per cui «restano fermi i rimedi ordinari».

La cosiddetta azione collettiva, proponibile dinanzi al giudice amministrativo nei confronti della pubblica amministrazione e dei concessionari di servizi pubblici, è finalizzata al

ripristino del regolare svolgimento della funzione o della corretta erogazione del servizio pubblico, nonché dei livelli di efficienza prestabiliti e del buon andamento della pubblica amministrazione, a vantaggio della generalità dei consociati danneggiati.
Il giudice amministrativo è chiamato a verificare la legittimità sostanziale dei comportamenti dell'amministrazione e dei concessionari, senza però avere un potere di sostituzione.
Il legislatore delegato, infatti, ha eliminato la previsione della giurisdizione di merito contenuta in origine nella legge delega n. 15/2009, pertanto, il giudice non può adottare atti in sostituzione dell'amministrazione inerte, né può stabilire le concrete modalità di riorganizzazione del servizio inefficiente. Rientra, infatti, nella sola potestà dell'amministrazione valutare e scegliere gli specifici rimedi per rimuovere le cause dei disservizi e assicurare il corretto svolgimento della funzione pubblica. L'art.4 prevede, in tal senso, che la sentenza che accoglie la domanda nei confronti di un concessionario di pubblici servizi è comunicata all'amministrazione vigilante per le valutazioni di competenza in ordine all'esatto adempimento degli obblighi scaturenti dalla concessione e dalla convenzione che la disciplina.
Legittimati all'azione sono «i titolari di interessi giuridicamente rilevanti ed omogenei per una pluralità di utenti e consumatori». Le due categorie, anche in tal caso accostate, possono agire in giudizio nei confronti delle pubbliche amministrazioni e dei concessionari di servizi pubblici, a seguito di una lesione dei propri interessi e non solo al fine di attuare gli standard previsti.
Causa petendi dell'azione è dunque la lesione diretta, concreta e attuale di «interessi giuridicamente rilevanti ed omogenei per una pluralità di utenti», in virtù della natura soggettiva della giurisdizione amministrativa. L'attuazione del buon andamento della P.A. è un effetto indiretto e ulteriore del rimedio che tramite la tutela dell'interesse del privato garantisce un sistema più efficiente.
La disciplina definisce puntualmente i presupposti oggettivi, escludendo forme di controllo generalizzato che renderebbero il giudice una sorta di sostituto dell'amministrazione, in violazione del principio di separazione dei poteri, emblema dello Stato di diritto. L'azione è esperibile contro inadempimenti specifici e tipizzati dal decreto, nei termini seguenti:
- violazione di standard qualitativi ed economici;
- violazione degli obblighi contenuti nelle Carte dei Servizi;
- omesso esercizio dei poteri di vigilanza, di controllo e sanzionatori;

- violazione dei termini;
- mancata emanazione di atti amministrativi generali obbligatori.

Sotto il profilo procedimentale l'art. 3, del decreto 198 del 2009, prevede che il ricorrente deve, in via preliminare, diffidare formalmente l'amministrazione o il concessionario al fine di far cessare lo stato di inerzia e invitandolo a provvedere entro il termine di novanta giorni. La diffida mira a preavvertire l'amministrazione, a sollecitarla al fine di attuare le attività richieste. Dalla previsione dell'art. 3 ai sensi del quale la diffida è notificata all'organi di vertice dell'amministrazione o del concessionario, "che assume senza ritardo le iniziative ritenute opportune, individua il settore in cui si è verificata la violazione, l'omissione o il mancato adempimento di cui all'art. 1 comma 1, e cura che il dirigente competente provveda a rimuoverne le cause" si è argomentato che, con la diffida viene sollecitato l'esercizio del potere sostitutivo di cui è titolare l'organo di indirizzo politico dell'amministrazione.

In un'ottica di deflazione del contenzioso si prevede, tra l'altro, che il ricorrente, in luogo della diffida, possa promuovere le forme di risoluzione non giudiziale della controversia, quali ed esempio le procedure conciliative previste nelle carte dei servizi o le altre forme previste ai sensi dell'art. 30 della l. 18.6.2009, n. 69.

Il ricorso è procedibile solo se, decorso il suddetto termine, l'amministrazione o il concessionario non abbia provveduto, o abbia provveduto in modo parziale, ad eliminare la situazione denunciata, in linea con la disciplina che non consente, nell'ambito dell'azione collettiva, la proposizione di domande di risarcimento del danno, nemmeno da ritardo.

L'azione deve essere esperita nel termine perentorio di un anno dalla scadenza del termine della diffida.

Ma i meccanismi di tutela sopra evidenziati rivelano ben presto i loro limiti, dovuti essenzialmente alle incertezze sull'esito dei reclami, alle esiguità degli indennizzi riconosciuti e alle difficoltà legate alla dimostrazione delle circostanze che li rendono esigibili.

I rimborsi, ad esempio, risultano spesso assenti o legati a casistiche rarissime o, infine, caratterizzati da procedure farraginose e poco chiare.

Per quanto riguarda invece la class action pubblica l'eccessiva durata del giudizio rappresenta un forte deterrente all'utilizzo di simili iniziative di tutela di massa che non sono riuscite a decollare, tanto che tale strumento giudiziale viene scarsamente utilizzato.