

Senza cultura e la relativa libertà che ne deriva, la società, anche se fosse perfetta, sarebbe una giungla. Ecco perché ogni autentica creazione è in realtà un regalo per il futuro.

Albert Camus

ABSTRACT

La mia ricerca è volta ad indagare i principi ispiratori ed i profili applicativi della disciplina di cui al D.Lgs. 20 dicembre 2009, n. 198, in materia di *ricorso per l'efficienza delle amministrazioni e dei concessionari pubblici*, in attuazione dell'art. 4 della legge 4 marzo 2009, n. 15, meglio conosciuta come <<Riforma Brunetta>>, nell'ambito di una rivisitazione complessiva del sistema di valutazione delle strutture e dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche, in un'ottica di ottimizzazione della produttività e di valorizzazione del risultato conseguito.

L'azione collettiva pubblica, infatti, è concepita come strumento di controllo esterno di tipo giurisdizionale esperibile nei confronti delle pubbliche amministrazioni e dei concessionari di pubblici servizi, che si discostano dagli standard di qualità, economicità e tempestività dell'azione amministrativa latamente intesa.

Ciò dovrebbe contribuire a garantire una elevata *performance* delle strutture pubbliche e a stimolare una costante responsabilizzazione degli operatori, anche in ragione della massima pubblicità che caratterizza il relativo giudizio.

Pertanto, nell'indagare la disciplina giuridica ed i profili di criticità dell'azione collettiva pubblica, la quale non è né un'azione di classe *stricto sensu* né un'azione popolare, né tanto meno una mera azione associativa, non si può prescindere da un'analisi del principio del buon andamento della p.a. e degli strumenti predisposti dal legislatore per la sua piena realizzazione nell'ambito di un processo di aziendalizzazione del settore pubblico.

Orbene, partendo da una disamina dei principi di solidarietà e di sussidiarietà - in relazione ai quali è possibile rinvenire il fondamento costituzionale delle azioni collettive *latu sensu* intese - attraverso una rapida scansione delle varie fasi storiche che ne

hanno determinato e condizionato lo sviluppo, approfondisco il tema del progressivo riconoscimento giuridico di interessi super-individuali non riconducibili alla sola sfera del singolo, ma insiti nello *status* di appartenente a gruppi sociali ed economici bisognosi di una tutela per così dire estesa.

Le *class actions*, infatti, nascono e si sviluppano in un'economia di mercato in cui la provocazione al consumo, l'informazione di massa e l'utilizzo delle nuove tecnologie informatiche determinano una spersonalizzazione delle attività negoziali.

In altre parole, in un contesto economico e sociale contraddistinto dalla globalizzazione dei consumi e delle informazioni, dall'accesso virtuale al credito e alla finanza, dalla persuasività della pubblicità mediatica, dalla rapida evoluzione dei sistemi informatici e tecnologici, si avverte sempre più intensamente la necessità di individuare regole e tutele tali da garantire adeguati livelli di equità, di eticità e di equilibrio nelle pratiche commerciali e nella fruizione di beni e servizi anche pubblici.

Il tessuto normativo tradizionale ad un certo punto è risultato vetusto ed inadeguato: le azioni *uti singuli* sono inidonee a tutelare efficacemente gli interessi lesi da eventi plurioffensivi: la difesa dei diritti di classe esige forme di aggregazione che evitino l'isolamento, perché il soggetto in solitudine versa inevitabilmente in una situazione di debolezza e di asimmetria informativa ed economica rispetto ad interlocutori forti e spesso difficilmente raggiungibili.

Le formazioni sociali, deputate per loro natura a generare e a sollecitare una naturale solidarietà tra i partecipanti, sono chiamate a ricoprire - o meglio a riscoprire - un ruolo di primo piano nella difesa degli interessi di classe.

A tal proposito la nostra Carta Costituzionale risulta quanto mai attuale.

In particolare, l'art. 2 della Costituzione impone l'adempimento dei doveri di solidarietà politica, economica e sociale in riferimento non solo al singolo, ma anche alle formazioni sociali in cui l'individuo realizza la sua personalità.

Gli articoli 41, 42 e 43 della Costituzione pongono quali limiti esterni ed invalicabili all'iniziativa economica, al godimento della proprietà privata e all'esercizio dell'attività di impresa, l'utilità sociale, la sicurezza, la libertà e la dignità umana.

Da ultimo, ma non per ultimo, merita attenzione l'art. 118 capoverso della Costituzione che, nel sancire il principio di sussidiarietà cd. orizzontale, impone al settore pubblico di favorire l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli ed associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale.

Il *leitmotive* è sempre uno ed uno solo: l'interesse sociale nelle forme del fine sociale, della funzione sociale, dell'interesse generale.

Occorre, in particolare, verificare lo stato di attuazione del principio di sussidiarietà orizzontale che a più di dieci anni dalla sua costituzionalizzazione rischia di rimanere pressoché inattuato, quando invece la sua promozione consentirebbe alle pubbliche amministrazioni di alleggerirsi del peso anche finanziario di molte competenze.

Naturalmente per realizzare pienamente una sussidiarietà solidale è necessario predisporre strumenti di ascolto, di consultazione e di dialogo con la Pubblica amministrazione e tra le Pubbliche Amministrazioni, così da innescare processi di garanzia e di tutela dei diritti primari a trecentosessanta gradi.

In questo contesto, va esaltata la funzione di raccordo e di stimolo della *class action* pubblica, il cui esperimento, avendo come obiettivo il risultato di una buona amministrazione, non mira tanto alla 'punizione' delle pubbliche amministrazioni che si assumono inadempienti ovvero inefficienti, quanto piuttosto ad eliminare disfunzioni e disservizi per il bene della collettività nella sua interezza.

La *class action*, dunque, come momento di sollecitazione e strumento di controllo sui tempi delle prestazioni, sulla trasparenza, sull'efficacia e sull'economicità dell'attività amministrativa, nonché sul rispetto degli standard di qualità e di economicità dei servizi erogati, come individuati nelle rispettive carte di servizio.

D'altronde, da più di venti anni nel nostro ordinamento si susseguono numerose riforme di riassetto dell'apparato amministrativo nel suo complesso.

La direzione del cambiamento, in considerazione, tra l'altro, delle linee guida di miglioramento del rendimento delle pubbliche amministrazioni in Europa, dettate dall'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE), è verso un'amministrazione pubblica che faccia meglio e costi meno, ma soprattutto che sia capace di rispondere ai

bisogni di realtà sociali complesse, frammentate ed in continuo mutamento.

La pubblica amministrazione è oggi chiamata ad affrontare sfide impegnative, prima tra tutte quella di anticipare i bisogni dei cittadini, mantenendo un atteggiamento attivo e propositivo che consenta l'individuazione e la soluzione dei problemi.

Bisogna saper 'ascoltare' le esigenze per superare la convinzione diffusa che le organizzazioni pubbliche siano distanti ed incapaci.

Purtroppo ad oggi la Pubblica Amministrazione continua ad essere percepita come l'anello debole del 'sistema Italia': troppo costosa, inefficiente, spesso opaca, a volte ingiusta.

E' ora di abbandonare la logica della contrapposizione interessi pubblici - interessi privati e guardare all'azione collettiva di cui al D.Lgs. n. 198/2009 in un'ottica collaborativa, tesa ad instaurare meccanismi virtuosi di correzione e di miglioramento della funzione pubblica, anche in considerazione delle risorse strumentali, finanziarie ed umane a disposizione.

La *class action*, dunque, come strumento di controllo volto ad eliminare disfunzioni amministrative a volte alimentate da comportamenti di superficialità e di inadeguatezza professionale, non più tollerabili anche in ragione della perdita di credibilità e di competitività economica che causano al Paese nel panorama comunitario ed internazionale.

Occorre, quindi, che la pubblica amministrazione, tanto più in un contesto denso di incertezze, riscopra e recuperi il suo ruolo primario ed indefettibile di contemperamento delle spinte egoistiche a difesa dell'interesse generale della collettività, in nome di un autentico Stato di diritto.

Realizzare una riforma del settore pubblico è certamente un'operazione difficile, soprattutto se le risorse economiche ed umane a disposizione sono sempre meno e sempre meno destinate all'implementazione di settori primari quali quello della cultura e dell'assistenza sanitaria, che pure rappresentano la vera cartina di tornasole della qualità della vita di un Paese.

Non si può, dunque, conseguire l'obiettivo finale di un'amministrazione pubblica più efficiente e meno costosa se si continua a supportare una politica economica di tagli lineari ed indifferenziati, che di fatto rischia di vanificare i meccanismi selettivi e premianti delle performance individuali ed organizzative.

In assenza di meccanismi tipici del mercato, la misurazione dei costi e dei benefici conseguiti passa attraverso la normazione di valori quali la responsabilità, il merito, la trasparenza e la premialità, sia individuale che organizzativa, che si assumono capaci di elevare gli standard minimi di qualità dei servizi erogati e di produrre vantaggi reali alla gestione della cosa pubblica.

Ciò vale non solo per le attività economicamente rilevanti svolte dall'amministrazione pubblica o dai concessionari di servizi pubblici, ma anche e soprattutto per le attività di erogazione di prestazioni a contenuto squisitamente assistenziale.

Da qui la previsione di uno strumento giurisdizionale capace di intervenire fin dentro le maglie organizzative delle amministrazioni pubbliche.

Da ultimo è doveroso un confronto tra l'azione collettiva pubblica e quelle di cui al Codice del Consumo, al fine di chiarirne l'autonomia rispetto a vicende giuridiche simili o parallele, pur non avendo la pretesa, in questa sede, di analizzare in maniera esaustiva un istituto complesso quale è quello dell'azione collettiva di diritto comune.