



DISEGNO DI LEGGE

**d’iniziativa dei senatori CAMPANELLA, BOCCHINO, BATTISTA, ORELLANA,
CASALETTO e PEPE**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 5 MARZO 2014

Modifiche al decreto legislativo 20 dicembre 2009, n. 198, ed al testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, in materia di *class action* amministrativa

ONOREVOLI SENATORI. – Il decreto legislativo 20 dicembre 2009, n. 198 ha introdotto nel nostro ordinamento l'istituto della cosiddetta *class action* amministrativa, che però ha stentato a decollare. Alcuni vizi di origine l'hanno resa uno strumento poco utile ed inefficace. E ciò anche a causa del fatto che il contenuto del decreto legislativo non corrisponde esattamente ai dettami della legge delega, nel senso di una restrizione eccessiva della operatività dell'azione a danno dei cittadini. Il presente disegno di legge ha l'obiettivo di colmare alcune criticità al fine di rendere efficace la normativa.

Dall'analisi del decreto legislativo appare restrittiva l'ipotesi della lesione derivante ai cittadini in relazione ai soli «atti amministrativi generali obbligatori e a contenuto non normativo».

Il Consiglio di Stato in sede consultiva (parere n. 3831, adunanza del 9 giugno 2009, deposito 10 giugno 2009) aveva espresso sul punto la sua perplessità evidenziando che «la limitazione agli atti obbligatori non trova fondamento nella delega. La specificazione relativa al carattere non normativo, poi, può dare adito ad equivoci, essendo consolidato l'uso del termine "atto amministrativo generale" con riferimento agli atti formalmente e sostanzialmente amministrativi (esemplare, al riguardo, l'articolo 13, comma 1 della legge 241 del 1990, la quale menziona separatamente – ai fini della non applicazione del capo sulla partecipazione al procedimento amministrativo – gli "atti normativi" e gli "atti amministrativi generali")», sicché la precisazione appare inutile o, peggio, fuorviante (lasciando intendere – a contrario – che l'essenza del

regolamento è quella di atto amministrativo generale, sia pure a contenuto normativo)».

Il decreto legislativo è più restrittivo rispetto alla legge delega nell'individuazione delle condotte che possono essere censurate con l'azione collettiva e che rapporta a:

- violazione degli obblighi contenuti nelle carte dei servizi;
- violazione di termini o mancata emanazione di atti amministrativi generali obbligatori e non aventi contenuto normativo, da emanarsi obbligatoriamente entro e non oltre un termine fissato da una legge o da un regolamento;
- violazione degli *standard* qualitativi ed economici stabiliti dalle autorità preposte alla regolazione ed al controllo del settore.

A differenza di quanto previsto dalla legge delega non compare la possibilità di esercitare l'azione collettiva nell'ipotesi in cui la lesione ad una categoria di cittadini derivi dall'«omesso esercizio di poteri di vigilanza, di controllo o sanzionatori» (lettera *a*), comma 1 dell'articolo 1 del disegno di legge).

Presupposto dell'azione è la lesione concreta, diretta ed attuale per una pluralità di utenti o consumatori. La lesione, secondo l'articolo 1, comma 1-*bis*, del citato decreto legislativo n. 198 del 2009, deve essere valutata, però, non oggettivamente ma in relazione alle «risorse strumentali, finanziarie e umane concretamente a disposizione delle parti intime», criterio limitativo non esistente nella legge delega (articolo 1, comma 1, lettera *b*) del disegno di legge).

Scompare dal decreto legislativo il riferimento alla più ampia cognizione generale di merito del Giudice amministrativo. La

modifica apportata attraverso il presente disegno di legge punta, invece, ad attribuire una deroga al cosiddetto limite esterno, in quanto il giudice non si limita al solo sindacato di legittimità dell'attività amministrativa, ma valuta anche profili di opportunità, convenienza, utilità ed equità (articolo 1, comma 1, lettera *c*) del disegno di legge).

L'articolo 2-*bis* stabilisce una sorta di assorbimento dell'azione di adempimento da parte dell'azione risarcitoria, prevedendo che, se per le medesime condotte è stato instaurato un giudizio ai sensi dell'articolo 140-*bis* del codice del consumo, l'azione collettiva di adempimento di cui al citato decreto legislativo n. 198 del 2009 è improponibile. A difficoltà interpretative (in ragione della non esauriente formulazione) dà luogo l'ipotesi inversa, stante il mancato richiamo all'articolo 140-*bis* al comma 2 dell'articolo 2 in relazione all'ipotesi in cui l'azione collettiva davanti al Giudice amministrativo sia proposta prima di quella risarcitoria. (articolo 1, comma 1, lettera *d*) del disegno di legge).

Il termine posto dal decreto legislativo per il riscontro alla diffida (90 giorni) è eccessivamente lungo e tale da svuotare in gran parte l'utilità dell'azione, che dovrebbe assumere un ritmo maggiormente sollecitatorio, per tali ragioni sarebbe opportuno ridurlo (articolo 1, comma 1, lettera *e*) del disegno di legge).

L'equivoca formulazione dell'articolo 4, comma 1 del decreto («senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica») potrebbe indurre a ritenere che non possa essere disposta la condanna alle spese in favore dei ricorrenti la cui azione venisse accolta. Una tale interpretazione – rendendo meno effettiva la tutela – non può essere avallata (articolo 1, comma 1, lettera *f*) del disegno di legge).

Autodefinendosi «norma transitoria» l'articolo 7 del decreto prevede che «in ragione della necessità di definire in via preventiva gli obblighi contenuti nelle carte dei servizi

e gli *standard* qualitativi ed economici di cui all'articolo 1, comma 1, e di valutare l'impatto finanziario e amministrativo degli stessi nei rispettivi settori, la concreta applicazione del presente decreto alle amministrazioni e ai concessionari di servizi pubblici è determinata, fatto salvo quanto stabilito dal comma 2, anche progressivamente, con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e di concerto, per quanto di competenza con gli altri Ministri interessati» (analoga disposizione è prevista dal comma 2 per le regioni e gli enti locali).

Tale norma suscita molte perplessità in quanto rimanda *sine die* l'applicazione piena e completa della *class action*. Tale non era l'intenzione della legge delega, che prevedeva il termine di nove mesi per l'entrata in vigore del decreto legislativo, e che (articolo 2) prescriveva inoltre che nell'ulteriore termine di ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore dei decreti legislativi il Governo avrebbe potuto adottare eventuali disposizioni integrative e correttive. La disposizione dunque, non è transitoria, perché in realtà rinvia senza alcun termine preciso l'applicazione della *class action* così come voluta dal legislatore delegante (articolo 1, comma 1, lettera *g*)).

La previsione di un contributo unificato di valore ordinario (attualmente euro 650) rende eccessivamente difficile la proposizione dell'azione, e non appare congrua con la finalità dell'istituto che è volto alla realizzazione di obiettivi di funzionalità generale che vanno al di là dello specifico interesse personale dei ricorrenti (articolo 2).

Si impone dunque la necessità di correggere queste disfunzioni, al fine di ricondurre il decreto allo spirito originario che animò la legge delega, e restituire efficacia ed efficienza allo stesso strumento processuale.

Per i motivi summenzionati, si auspica un celere esame del presente disegno di legge.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

*(Modifiche al decreto legislativo
20 dicembre 2009, n. 198)*

1. Al decreto legislativo 20 dicembre 2009, n. 198, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) all'articolo 1, il comma 1 è sostituito dal seguente:

«1. Al fine di ripristinare il corretto svolgimento della funzione o la corretta erogazione di un servizio, i titolari di interessi giuridicamente rilevanti ed omogenei per una pluralità di utenti e consumatori possono agire in giudizio, con le modalità stabilite nel presente decreto, nei confronti delle amministrazioni pubbliche e dei concessionari di servizi pubblici, se derivi una lesione diretta, concreta ed attuale dei propri interessi, dalla violazione di termini o dalla mancata emanazione di atti amministrativi generali da emanarsi obbligatoriamente entro e non oltre un termine fissato da una legge o da un regolamento, dall'omesso esercizio di poteri di vigilanza, di controllo o sanzionatori, dalla violazione degli obblighi contenuti nelle carte di servizi ovvero dalla violazione di *standard* qualitativi ed economici stabiliti, per i concessionari di servizi pubblici, dalle autorità preposte alla regolazione ed al controllo del settore nonché, per le pubbliche amministrazioni, definiti dalle stesse in conformità alle disposizioni in materia di *performance* contenute nel decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, coerentemente con le linee guida definite dall'Autorità Nazionale Anticorruzione e per la valutazione e la trasparenza delle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 13 del medesimo de-

creto, e successive modificazioni, e secondo le scadenze temporali definite dal decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150»;

b) all'articolo 1, il comma 1-*bis* è abrogato;

c) all'articolo 1, comma 7, dopo le parole: «alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo» sono inserite le seguenti: «e di merito»;

d) all'articolo 2, dopo il comma 2 è inserito il seguente:

«2-bis. Nell'ipotesi in cui il procedimento di cui al comma 1 o un giudizio instaurato ai sensi degli articoli 139 e 140 del codice del consumo, di cui al decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206, e successive modificazioni, sono pendenti al momento della proposizione del ricorso di cui all'articolo 1, il giudice di quest'ultimo ne dispone la sospensione fino alla definizione dei predetti procedimenti o giudizi.»;

e) all'articolo 3, comma 1, le parole: «entro il termine di novanta giorni» sono sostituite dalle seguenti: «entro il termine di sessanta giorni»;

f) all'articolo 4, comma 1, è aggiunto, in fine, il seguente periodo: «Ricorrendone i presupposti, la parte convenuta è condannata al rimborso delle spese legali sostenute dai ricorrenti»;

g) l'articolo 7 è abrogato.

Art. 2.

(Modifiche al testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115)

1. All'articolo 13, comma 6-*bis*, lettera a), del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, dopo le parole:

«e di ingresso nel territorio dello Stato»
sono inserite le seguenti: «, per i ricorsi pro-
posti ai sensi del decreto legislativo 20 di-
cembre 2009, n. 198».

