

PREMESSA

Il difficile contrasto alla cattiva amministrazione

SOMMARIO. 1. La cattiva amministrazione sistemica e il buon andamento. – 2. La cattiva amministrazione tra funzione e servizi pubblici. – 3. L'assenza di un rimedio unitario alla cattiva amministrazione e ai disservizi. – 4. La reazione della Corte dei conti: la responsabilità «da disservizio». – 5. Buon andamento e danno da disservizio: metodologia dell'indagine e ipotesi di lavoro.

1. La cattiva amministrazione sistemica e il buon andamento

«Una buona finanza, una buona economia, non bastano: occorre una buona amministrazione»¹. Tuonano ancora oggi, con straordinaria attualità, le parole pronunciate da Vittorio Emanuele Orlando quasi centocinquanta anni fa.

L'esistenza di uno stato di profonda insoddisfazione nello svolgimento di servizi e funzioni pubbliche nel nostro Paese è un dato di fatto ormai pacificamente acquisito.

Le varie situazioni di deviazione dell'attività amministrativa dai suoi fini tipici sono state tradizionalmente ricondotte al concetto di cattiva amministrazione, di *maladministration*, per individuare atteggiamenti di funzionari e pratiche amministrative che si traducono in un uso irregolare e non autorizzato di denaro pubblico, nella sostanziale cattiva gestione delle risorse e nel sostanziale esercizio distorto delle funzioni².

¹ V.E. Orlando, *Sulla questione economica e amministrativa in Italia*, in *Arch. dir. pubbl.*, 1895, 152.

² S. Cassese, *Maladministration e rimedi*, in *Foro it.*, 1992, V, 243 ss., mette in luce una duplice declinazione del fenomeno: vi è l'aspetto più noto in cui l'amministrazione dispone di risorse per stipulare contratti di esecuzione di opere e fornitura e in cui l'esborso dello Stato rende le «malpractices» più visibili quando i contratti non vengono attribuiti secondo i criteri dell'imparzialità e del merito; vi è poi, un'ipotesi meno visibile, in cui vengono monetizzati beni non monetari in cui la *maladministration* emerge anche nell'attività pubblica concernente l'adozione di provvedimenti, in alcuni casi persino dovuti. Emblematico l'esempio che viene segnalato «di

Nelle ipotesi più gravi, i fenomeni di cattiva amministrazione possono integrare anche una condizione di «deficit sistemico», in cui si riscontrano «fenomeni d'illegalità tanto marcati e diffusi da rischiare di revocare in dubbio i principi fondamentali consacrati nell'art. 2 Tue»³.

Recentemente, l'approfondimento del problema della cattiva amministrazione ha trovato nuova linfa nelle riflessioni in tema di lotta e prevenzione della corruzione, privilegiando un'accezione di quest'ultima non solo e non tanto quale corruzione delle persone, quanto piuttosto quale corruzione del sistema⁴. Infatti, mentre tradizionalmente ci si sofferma sulla portata individualistica di matrice penale della corruzione, pochissima attenzione viene riservata alla corruzione «oggettiva» intesa in senso ampio quale degenerazione del sistema istituzionale⁵

un comune del Mezzogiorno, nel quale occorre una raccomandazione per ottenere il certificato di nascita».

Il concetto di *maladministration*, come noto, è stato attentamente elaborato ed approfondito dalla dottrina inglese nell'ambito della quale possono citarsi fra gli altri F.C. Wheare, *Maladministration and its Remedies*, London, 1973; D.W. Williams, *Maladministration – Remedies for Injustice*, London, 1976; H.W.R. Wade, *Administrative Law*, Oxford, 1977, 82 ss.; J.F. Garner, *Administrative Law*, London, 1979, 106 ss.

³ A. Von Bogdandy, M. Ioannidis, *Il deficit sistemico nell'unione europea*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 3/2014, 593 ss.

In argomento, anche L. De Lucia, *Commento all'articolo di Armin von Bogdandy e Michail Ioannidis: Il concetto di «deficit sistemico» tra democrazia e stato di diritto*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 3/2014, 641 ss., il quale conclude che «l'ordinamento europeo consente di mettere in campo strategie ampie, articolate e potenzialmente efficaci per contribuire al contrasto di queste patologie. A tal proposito si deve essere ottimisti e ragionevoli. Da un lato, non si deve cedere alla tentazione di credere che politiche ispirate a logiche paternalistiche possano produrre risultati duraturi; dall'altro, occorre iniziare ad accettare l'idea che parti importanti dell'Unione sono, e sono destinate a rimanere, più fragili di altre e che questo carattere probabilmente sarà sempre presente, nonostante possibili, auspicabili miglioramenti. È questa una delle diversità tra i popoli europei».

⁴ In argomento, si vedano le fondamentali riflessioni di M. D'Alberti, *Corruzione «soggettiva» e «oggettiva»*, in *Corruzione e sistema istituzionale*, a cura di M. D'Alberti e R. Finocchi, Bologna, 1994, 13 ss.

Da ultimo, queste riflessioni sono state riprese nell'emersione di un contesto normativo, inaugurato con la l. 6.11.2012, n. 190, che affianca alla tradizionale impostazione repressiva di stampo penalistico un approccio preventivo di carattere più amministrativo: sulla nuova disciplina, fra i molti, possono vedersi i contributi raccolti in B.G. Mattarella, M. Pelissero (a cura di), *La legge anticorruzione: Prevenzione e repressione della corruzione*, Torino, 2013; R. Cantone, F. Merloni (a cura di), *La nuova autorità nazionale anticorruzione*, Torino, 2015; M. D'Alberti (a cura di), *Corruzione e pubblica amministrazione*, Napoli, 2017; M. Nunziata (a cura di), *Riflessioni in tema di lotta alla corruzione. Rimedi preventivi e repressivi*, Roma, 2017.

⁵ M. D'Alberti, *I due nemici da combattere: i corrotti e il degrado istituzionale*, in *Combattere la corruzione*, a cura di M. D'Alberti, Soveria Mannelli, 14, il quale osserva che la moltiplicazione a dismisura degli episodi di corruzione «soggettiva» sta a significare che, al di là delle singole persone corrotte, ad essere corrotto è il sistema istituzionale.

e che però spesso rappresenta una delle condizioni fondamentali che anima la corruzione dei singoli⁶; vi è una relazione molto stretta fra queste due accezioni del fenomeno, in quanto la corruzione degli uomini è agevolata e trova terreno fertile nelle disfunzioni degli elementi strutturali della società e del sistema istituzionale⁷.

La stessa cattiva amministrazione non è una questione circoscritta al comportamento di singoli funzionari o amministratori, essendo per lo più riconducibile ad una situazione di complessivo degrado istituzionale; prova ne è che tra le prevalenti cause di *maladministration* vengono individuate la confusione e la sovrabbondanza normativa, la debolezza e la scarsa formazione dell'amministrazione, l'inefficienza del sistema dei controlli, il rafforzamento dei poteri locali, l'operatività dei partiti politici⁸.

Prima ancora che sul piano giuridico, la cattiva amministrazione sistemica rileva sul piano sociale determinando, quale primo ed immediato effetto, la perdita di fiducia nelle istituzioni da parte della collettività⁹. Infatti, la diffusione e la istituzionalizzazione di prassi contrarie ai canoni di buona amministrazione alimenta nei consociati uno stato di profonda incertezza¹⁰, pregiudici-

⁶ S. Rose-Ackerman, *Introduction and Overview*, in *International Handbook on the Economics of Corruption*, ed. S. Rose-Ackerman, Cheltenham, 2006, XIV ss., XXXVII ss.

⁷ M. Arnone, L.S. Borlini, *Corruption. Economic Analysis and International Law*, Cheltenham, 2014, 1 ss. e, con particolare riferimento all'esperienza di «Tangentopoli», M. Magatti, *Corruzione politica e società italiana*, Bologna, 1996, 16 ss. e 257 ss. Per una riflessione sul rapporto tra assetto amministrativo ed ingerenze illecite anche in un'ottica preventiva può vedersi P. Chirulli, *Diritto amministrativo e prevenzione di condotte illecite: regole "moralizzatrici" o incertezza delle regole?*, in *Diritto amministrativo e criminalità*, atti del XVIII convegno di Copanello del 2013, a cura di F. Manganaro, A. Romano Tassone e F. Saitta, Milano, 2014, 161 ss.

⁸ Un'analisi accurata delle cause della *maladministration* e della corruzione «oggettiva» è condotta da S. Cassese, *Maladministration e rimedi*, cit.; M. D'Alberti, *I due nemici da combattere: i corrotti e il degrado istituzionale*, cit., 15 ss.; S. Cassese, *Sulla buona amministrazione e sulle riforme*, in AA.VV., *Annuario AIPDA 2016. Antidoti alla cattiva amministrazione: una sfida per le riforme. Atti del Convegno annuale*, Napoli, 2017.

⁹ F. Merusi, *Introduzione ai possibili antidoti alla cattiva amministrazione. A che cosa possono servire le riforme amministrative*, in AA.VV., *Annuario AIPDA 2016. Antidoti alla cattiva amministrazione: una sfida per le riforme*, cit., § 1, osserva che «la fiducia dei cittadini nei loro governanti è progressivamente diminuita in tutta l'Europa e, comparativamente, in tutti i Paesi che compongono l'Unione, sia pur in percentuali diverse, più a Sud che a Nord. Dovunque vengono addotti gli stessi motivi: corruzione diffusa e cattiva amministrazione. Dove per corruzione non si intendono solo i reati previsti dai codici penali, riconducibili alla nozione di corruzione anche "allargata", ma, più genericamente, qualunque forma di attività amministrativa che non soddisfa le attese dei cittadini».

¹⁰ Sulla funzione del diritto di assicurare ai consociati fondamenta stabili per sviluppare la loro attività e pianificare la loro condotta, può vedersi S. Romano, voce *Diritto (funzione del)*, in *Frammenti di un dizionario giuridico*, a cura di S. Romano, Milano, 1953, 76 ss. e spec. 81, se-

quando il pieno sviluppo del diritto quale generatore delle c.d. aspettative normative; infatti, mentre a fronte di semplici ed episodiche violazioni del diritto, le aspettative, anche se non osservate nel caso specifico, rimangono valide e continuano a essere rilevanti in generale, nel caso di non osservanza sistemica, viceversa, viene complessivamente minata la fiducia della comunità nella portata equilibratrice del diritto e le aspettative normative vengono disattese¹¹.

La gravità di questa situazione è amplificata dalla situazione di complessiva crisi economica che caratterizza l'attuale momento storico con la conseguenza che l'inadeguatezza delle politiche pubbliche e delle misure amministrative a superare tale condizione incide ulteriormente sulla perdita di fiducia dei cittadini nei confronti dei governanti e, in ultima analisi, sulla stessa funzione ordinante del diritto¹².

Accostando l'analisi più strettamente al piano concreto dei problemi della collettività, tale situazione determina un danno considerevole alla sfera giuridica e sociale dei cittadini che vedono pregiudicata l'esigenza di trovare soddisfazione ai propri bisogni e alle proprie pretese: a dieci anni di distanza da un'approfondita analisi in materia, risulta probabilmente aggravato il «divario, cospicuo, tra ciò che i cittadini attendono dall'amministrazione pubblica, o dal soggetto privato erogatore di un servizio pubblico, e ciò che, invece, ricevono»¹³.

condo cui «il diritto determina, fissa, immobilizza, cristallizza in un certo senso che deve retta-
mente interpretarsi, le manifestazioni della vita sociale alle quali si estende la sua efficacia, che è
così varia secondo la natura e i fini degli ordinamenti».

¹¹ A. Von Bogdandy, M. Ioannidis, *Il deficit sistemico nell'unione europea*, cit., § 2.3.1, secondo cui se le violazioni diventano rilevanti e regolari e rimangono spesso prive di risposte sanzionatorie, il circolo virtuoso innescato dalle c.d. aspettative normative si interrompe, innescando una dinamica opposta: «nei sistemi in cui le istituzioni sono regolarmente considerate incapaci di reprimere le infrazioni alla legge a causa della corruzione, della mancanza di volontà, per debolezza istituzionale o ancora per la carenza delle necessarie risorse, le aspettative normative si indeboliscono. In termini più chiari: il valore dello Stato di diritto è minacciato quando un significativo numero di attori, in settori importanti della società, smette di affidarsi alle istituzioni pubbliche per pretendere, per esempio, che un contratto venga eseguito entro un termine ragionevole o che le imprese concorrenti rispettino le norme sulla tassazione, sull'impiego, o sulla protezione ambientale, o ancora che comportamenti ufficiali irregolari vengano sanzionati. Raggiunto questo limite, il sistema giuridico fallisce nell'esercitare la sua funzione principale, ossia mantenere aspettative affidabili. Questo è quello che chiamiamo un *deficit sistemico* dello Stato di diritto».

¹² Come puntualizza F. Merusi, *Introduzione ai possibili antidoti alla cattiva amministrazione*, cit., § 2, «l'irritazione deriva dagli effetti della crisi economica che sembra ormai progressiva ed endemica e dal fatto che i propri governanti a vari livelli, internazionali, dell'Unione Europea e nazionali, non sembrano fare nulla per invertire il ciclo economico negativo e quel che fanno anzi ha l'effetto opposto, accentua la crisi e in non pochi casi ne estende gli effetti a nuovi soggetti, creando nuovi ed indesiderati effetti negativi che aumentano la sfiducia nei propri governanti».

¹³ G. Vesperini, S. Battini, *La carta dei servizi pubblici*, Rimini, 1997, 12.

A questa situazione fa riscontro, in positivo, l'elaborazione del concetto di buona amministrazione che, da ultimo, ha trovato positiva collocazione nell'art. 41 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e che si connette immediatamente al precetto costituzionale di buon andamento oltre che alle garanzie di corretto esercizio del potere pubblico¹⁴.

L'esigenza che l'intervento pubblico sia orientato da regole e canoni di buona amministrazione, per la verità, è sottolineata nella riflessione giuridica da moltissimo tempo¹⁵. Forti individuava le «norme di buona amministrazione» in «quelle regole pratiche di condotta, alle quali si può fare ricorso per accertare la rispondenza dell'attività amministrativa ai fini cui deve corrispondere, agli scopi che si propone di raggiungere»¹⁶. Secondo Amorth, alle regole di buona amministrazione non andrebbe ricondotto uno specifico carattere normativo, integrando però esse dei criteri di massima cui l'attività deve orientarsi: in quest'ottica, «non rientra nel compito del giurista indagare circa il contenuto di questi criteri che egli deve piuttosto ricavare o desumere da altre regole»¹⁷. Con una riflessione che viene solitamente individuata come un punto di svolta nella riflessione di quegli anni, Resta postulò l'esistenza di un «onere di buona amministrazione» per tutte le pubbliche amministrazioni, riscontrando nel diritto positivo «la presenza di numerosi oneri di buona amministrazione nei rapporti di diritto amministrativo»¹⁸.

¹⁴In argomento, sulla estensione dei principi generali e dei corollari del buon andamento e della buona amministrazione si veda il recente studio di G. della Cananea, *Due Process of Law Beyond the State*, Oxford, 2016.

¹⁵Alcuni approfondimenti in tal senso sono stati recentemente ripercorsi da R. Ursi, *Le stagioni dell'efficienza*, Rimini, 2016, 100 ss.

¹⁶U. Forti, *Diritto amministrativo*, I, Napoli, 1931, 84-85.

¹⁷A. Amorth, *Il merito amministrativo* (1939), ora in *Scritti giuridici*, Milano, 1999, I, 392 ss.

¹⁸R. Resta, *L'onere di buona amministrazione*, in *Scritti in onore di Santi Romano*, Padova, 1940, II, 105 ss.

La teoria del Resta è stata esaminata da molti punti di vista: nella chiave di lettura che qui interessa, assume rilievo il nesso individuato tra tale elaborazione ed il paradigma che sarebbe stato consacrato nell'art. 97 Cost.

A tal riguardo, F. Merusi, *Introduzione ai possibili antidoti alla cattiva amministrazione*, cit., § 6, precisa che «Resta era un amministrativista ancora prigioniero del metodo giuridico orlandiano: l'onere, non il dovere, di una buona amministrazione, doveva emergere da direttive impartite ad una pubblica amministrazione. Non importa se dal legislatore o da un'altra pubblica amministrazione, e assurgere a giuridico rilievo attraverso il vizio di eccesso di potere del provvedimento amministrativo». Tuttavia, «quel che rileva è che della teoria del Resta se ne ricordarono i costituenti» nella elaborazione dell'art. 97 Cost., trasformando «l'onere di Resta in dovere imposto dalla Costituzione, ma la soluzione è rimasta quella di Resta nonostante i non pochi studi sull'argomento».

Secondo R. Ursi, *Le stagioni dell'efficienza*, cit., 101, Resta «assume il ruolo di collegamento

Il quadro dell'approfondimento sul concetto di buona amministrazione è ovviamente mutato, dapprima, per effetto dell'introduzione del precetto costituzionale del «buon andamento» e, da ultimo, a seguito della positivizzazione del «diritto ad una buona amministrazione» ad opera dell'art. 41 della Carta di Nizza segnando un percorso in cui la buona amministrazione da principio è diventato diritto¹⁹: non più una mera norma programmatica ma una disposizione che crea una situazione giuridica soggettiva cui corrisponde un obbligo della pubblica amministrazione²⁰.

Nella recente riflessione giuridica la buona amministrazione viene immediatamente ancorata anche al principio della buona gestione finanziaria di cui all'art. 317, comma 1, del Trattato sul funzionamento dell'Unione²¹, volto ad assicurare la legalità, esattezza e solidità finanziaria delle operazioni di bilancio e dei sistemi di controllo finanziario, nonché un sistema di finanze pubbliche sane che non rischi di compromettere il buon funzionamento dell'Unione economica e monetaria²². Del resto, è stato da tempo segnalato che l'esperienza degli Stati moderni riconosce il ruolo decisivo della finanza come mezzo di direzione dei pubblici poteri anche al di là di quanto emerge espressamente dai testi costituzionali²³.

tra la tradizione liberale e quello che, successivamente, sarà il dibattito sul riferimento al buon andamento contenuto nell'art. 97 Cost. [...] Configurare le regole di buona amministrazione quali *standard*, prefigura un nuovo approccio sostanziale alla giuridicità, la quale, invece, è sempre stata ineluttabilmente correlata alla legalità formale. Gli *standard* hanno struttura formalmente diversa, ma sostanzialmente identica a quella della norma legale».

¹⁹ Il percorso di trasformazione è illustrato, fra gli altri, da G. della Cananea e C. Franchini, *I principi dell'amministrazione europea*, Torino, 2010, 101 ss.

²⁰ In questi termini, S. Cassese, *Sulla buona amministrazione e sulle riforme*, cit., secondo cui il concetto di buona amministrazione oggi assume «contenuti diversi, perché può riguardare trasparenza, partecipazione, obbligo di motivazione, imparzialità, proporzionalità, i destinatari sono tutti gli individui, non è più limitato ad alcuni settori, riguarda provvedimenti e atti che hanno efficacia giuridica diversa (da leggi a codici di condotta o codici etici e altre forme di così detto "*soft law*"), ha declinazioni diverse perché è sia in funzione dell'efficienza della pubblica amministrazione, sia in funzione della tutela dei singoli cittadini, qualche volta è azionabile e qualche volta non è azionabile».

²¹ In argomento, si vedano ancora G. della Cananea e C. Franchini, *I principi dell'amministrazione europea*, cit., 101, i quali evidenziano che anche «il principio di buona amministrazione è stato utilizzato dalla Corte dei conti come strumento per accertare la rispondenza delle gestioni finanziarie pubbliche agli obiettivi prestabiliti, discostandosi in modo accentuato degli orientamenti ancorati al controllo di legalità che nel frattempo prevalevano nel nostro ordinamento».

²² G. Colombini, *La dimensione finanziaria dell'amministrazione pubblica e gli antidoti ai fenomeni gestionali di cattiva amministrazione*, in AA.VV., *Annuario AIPDA 2016. Antidoti alla cattiva amministrazione: una sfida per le riforme*, cit., e in *federalismi.it*, 13/2017, § 1.

²³ G. della Cananea, *Indirizzo e controllo della finanza pubblica*, Bologna, 1996, 10.

Tale complessivo percorso si riflette su una declinazione del principio del buon andamento in termini di efficienza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa, come principio preordinato ad assicurare il «funzionamento complessivo del sistema amministrativo e i risultati che tale sistema produce nell'interesse della collettività»²⁴.

2. La cattiva amministrazione tra funzione e servizi pubblici

In questa sede non è possibile indulgere sulla fenomenologia della cattiva amministrazione²⁵; preme però rilevare che nella recente riflessione giuridica e, soprattutto, nella realtà dei rapporti sociali le inefficienze della pubblica amministrazione si inseriscono tanto nell'attività di svolgimento della funzione pubblica quanto in quella di erogazione di servizi pubblici.

Sotto il primo profilo, uno dei più classici esempi di *maladministration* nell'attività autoritativa è la fattispecie dell'inerzia e del silenzio inadempimento²⁶. Sotto il secondo profilo, vengono in rilievo la mancata o carente erogazione dei servizi pubblici o lo scostamento rispetto agli standard qualitativi previsti; da questo punto di vista, il problema ha assunto dimensioni così preoccupanti da indurre la dottrina ad individuare nella insoddisfazione per i servizi resi «il problema fondamentale dei rapporti tra i cittadini e le amministrazioni pubbliche», addirittura sostituendo quello, da sempre al centro della riflessione giuridica, del conflitto tra l'autorità dell'amministrazione e la libertà dei privati e dei limiti del possibile sacrificio degli interessi particolari per consentire la realizzazione di quello generale²⁷.

Vi sono, poi, fenomeni di cattiva amministrazione di carattere più trasversale che vengono in rilievo indifferentemente nell'uno e nell'altro campo, quale ad esempio la complicazione dell'azione amministrativa e l'assenza di trasparenza.

²⁴ V. Cerulli Irelli, *Per una politica dell'etica pubblica: controlli e disciplina delle funzioni amministrative*, in *Etica pubblica e buona amministrazione*, a cura di L. Vandelli, Milano, 2015, 35, il quale valorizza il buon andamento e l'imparzialità non solo nel rapporto tra politica e amministrazione ma anche per assicurare la correttezza dei rapporti tra amministrazione e privati.

²⁵ Le spie di cattiva amministrazione che rilevano anche quali disservizi verranno diffusamente affrontate nel secondo capitolo.

²⁶ Si veda, a tal riguardo, A. Police, *Unresponsive Administration e rimedi: una nuova dimensione per il dovere di provvedere della P.A.*, in AA.VV., *Annuario AIPDA 2016. Antidoti alla cattiva amministrazione: una sfida per le riforme*, cit., che individua nella *Unresponsive Administration* e cioè nell'Amministrazione pubblica che non risponde «uno dei temi più classici del nostro diritto amministrativo ed una delle patologie più difficilmente estirpabili nel sistema amministrativo italiano: la lentezza, l'inerzia ed il silenzio delle pubbliche Amministrazioni» (§1).

²⁷ G. Vesperini, S. Battini, *La carta dei servizi pubblici*, cit., 12.

Come si metterà in luce nel corso del lavoro, la fattispecie di responsabilità per «danno da disservizio» è stata coniata dalla Corte dei conti dapprima guardando al campo dei servizi pubblici – ne è conferma la stessa radice terminologica – ma si è progressivamente evoluta sino a riferirsi astrattamente ad ogni fenomeno di inefficienza dell'azione pubblica: proprio per questo, tra i fili conduttori che ispirano la presente indagine vi è il tentativo di configurare il danno da disservizio quale archetipo di responsabilità che colpisca indistintamente l'una e l'altra sfumatura del fenomeno, affiancandosi agli strumenti approntati dall'ordinamento contro la cattiva amministrazione.

3. *L'assenza di un rimedio unitario alla cattiva amministrazione e ai disservizi*

L'approfondimento dei fenomeni di cattiva amministrazione diviene ben più complesso spostando l'analisi sul versante dei rimedi.

Innanzitutto va considerato che gli antidoti alla cattiva amministrazione non si declinano solo come specifici istituti giuridici²⁸, trovando il proprio fondamento in un approccio più ampio che origina anche nelle scienze sociali e in generale nella scienza dell'amministrazione²⁹: è stato da tempo rilevato, ad esempio, che attraverso lo studio sociologico della formazione amministrativa «si possono esaminare i vari fattori sociali, economici ed ideologici che influenzano lo sviluppo dell'amministrazione ed il meccanismo dei procedimenti»³⁰.

²⁸ Anzi, A. Police, *Unresponsive Administration e rimedi: una nuova dimensione per il dovere di provvedere della P.A.*, cit., osserva che «il fatto che si tratti di un tema classico per gli studi giuridici induce a ritenere frutto di evidente ingenuità l'insistenza del legislatore nel ricercare proprio nel diritto e nei suoi strumenti [...] un'efficace soluzione a tali significativi ostacoli alla "buona amministrazione" ed allo sviluppo economico».

²⁹ Da ultimo, un approccio multipolare al fenomeno della cattiva amministrazione è stato proposto da E. Ongaro, *I rimedi contro la Maladministration tra l'approccio "scientifico" di Simon e la praxis di Waldo: Prospettive per l'Italia e l'Europa*, in AA.VV., *Annuario AIPDA 2016. Antidoti alla cattiva amministrazione: una sfida per le riforme*, cit.

³⁰ O. Sepe, *L'efficienza nell'azione amministrativa*, Milano, 1975, 243, il quale pone valorizza la portata di «ricerche ed indagini che da un lato costituiscono un aiuto effettivo per l'elaborazione delle decisioni amministrative, in quanto ne spiegano e giustificano il contenuto e le finalità, e dall'altro analizzano criticamente i motivi delle trasformazioni dell'apparato e delle modifiche delle scelte amministrative».

Più in generale, per un primo approccio sociologico ai problemi dell'attività amministrativa e dell'efficienza possono vedersi R. Treves, *La sociologia giuridica in Italia e i suoi possibili sviluppi*, in *Quaderni di sociologia*, 1962, 28; R. Mayntz, *The study of organizations*, in *Current Sociology*, 1964, 3, 112 ss.; R. Bettini, *Efficienza e razionalità della P.A. come temi di sociologia giuridica*, Roma, 1970.

Del resto, nella società contemporanea la qualità dell'azione amministrativa rappresenta un fattore di rilevanza centrale non soltanto sul fronte economico per il funzionamento delle logiche concorrenziali del mercato ma anche in ambito sociale, laddove la qualità della vita del cittadino è fortemente connessa alla efficacia e alla certezza delle risposte fornite dai pubblici poteri³¹.

Sul piano strettamente giuridico possono individuarsi, per un verso, misure di tipo non giudiziale che incidono direttamente sull'organizzazione e sul funzionamento dei pubblici poteri e, per altro verso, strumenti di soluzione delle controversie di stampo giustiziale o prettamente giurisdizionale.

Sotto il primo profilo, rileva anzitutto la definizione dell'assetto organizzativo e l'articolazione interna degli uffici amministrativi, sulla base della convinzione per cui «il cittadino nel leggere l'organizzazione, l'articolazione degli interessi da curare, i compiti, le caratteristiche degli uffici cui i compiti sono attribuiti, vede nelle scelte organizzative una tutela che ha di per sé una rilevanza giuridica»³².

Quanto all'attività, in ispirazione alle logiche aziendalistiche e manageriali, le amministrazioni devono fornirsi di un ciclo di gestione della *performance* con cui definire gli obiettivi e i valori attesi di risultato alla luce delle risorse allocate, il monitoraggio in corso di esercizio e attivazione di eventuali interventi correttivi, l'utilizzo di sistemi premianti, secondo criteri di valorizzazione del merito, la rendicontazione dei risultati agli organi di indirizzo politico-amministrativo, ai vertici delle amministrazioni nonché ai competenti organi di controllo interni ed esterni, ai cittadini, ai soggetti interessati, agli utenti e ai destinatari dei servizi³³.

Un contributo importante è quello fornito dalla Carta di servizi che, introdotta in Italia sulla scia di istituti analoghi propri del mondo anglosassone e di altri ordinamenti³⁴, nella nostra esperienza ha esteso anche agli utenti dell'at-

³¹ M.R. Spasiano, *Crisi dei mercati e dell'amministrazione democratica*, in AA.VV., *Il giudice delle obbligazioni e dei contratti delle pubbliche amministrazioni*, Napoli, 2010, 461 ss. e, da ultimo, Id., *Il principio di buon andamento*, in *Studi sui principi del diritto amministrativo*, a cura di M. Renna e F. Saitta, Milano, 2012, 117 ss. e spec. § 5.

³² F. Merloni, *Interesse pubblico, funzioni amministrative e funzionari alla luce del principio di distinzione tra politica e amministrazione*, in *L'interesse pubblico tra politica e amministrazione*, a cura di A. Contieri, F. Francario, M. Immordino, A. Zito, Napoli, 2012, 14.

³³ I contenuti e la disciplina del piano di gestione della *performance* trovano la loro regolazione di massima nell'art. 4, d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150.

Per un recente ed esaustivo approfondimento del rapporto tra *performance* e fenomeni di *maladministration* e corruzione, possono vedersi D. Galli, G. Giacomelli, *Corruzione e performance dell'amministrazione. Il monitoraggio della performance quale strumento di prevenzione della corruzione*, in *Riflessioni in tema di lotta alla corruzione*, cit., 151 ss.

³⁴ Istituti simili alla nostra Carta dei servizi possono essere individuati nella *Citizen's Charter* (Regno Unito, 1991), nella *Charte des services publics* (Francia, 1992), nella *Plan de Moderni-*

tività erogatrice di servizi pubblici alcuni principi di garanzia originariamente riconosciuti al cittadino solo al cospetto di un'attività autoritativa³⁵; lo strumento della Carta dei servizi contribuisce a potenziare il percorso di progressiva affermazione di principi e standard comuni agli ordinamenti giuridici europei per quanto concerne l'erogazione dei servizi pubblici³⁶.

zación de la Administración de Estado (Spagna, 1992) nonché nel *Government Performance and Results Act* (Stati Uniti, 1993). Per un approfondimento di tali fenomeni possono vedersi S. Cassese, *Aggiornamenti sulla riforma amministrativa negli Stati Uniti d'America, nel Regno Unito e in Francia*, in *Corr. giur.*, 1994, 1029 ss. e R. Briani, *Le procedure di reclamo previste dalle carte dei servizi*, in *La tutela degli utenti dei servizi pubblici*, a cura di A. Corpaci, Bologna, 2003, 279. Per un confronto tra l'esperienza nazionale della Carta di servizi e la *Citizen's Charter* inglese si vedano P. Marconi, *La Carta dei servizi pubblici e la Citizen's charter. La normativa sulla Carta dei servizi*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1998, 790 ss., e M. Calabrò, *Carta dei servizi, rapporto di utenza e qualità della vita*, in *Dir. amm.*, 1-2/2014, § 5 ss.

³⁵In tal senso, G. Vesperini e S. Battini, *La carta dei servizi pubblici*, cit., 33-34; S. Cassese, *Presentazione*, in Dipartimento della Funzione Pubblica, *Carta dei servizi pubblici. Proposta materiali di studio*, Roma, 1993.

Più in generale sullo strumento della carta di servizi: G. Sanviti, *La carta dei servizi pubblici*, in *Reg. goc. loc.*, 1994, 721; R. Righi, L. Esposito, *La carta dei servizi pubblici nella sanità*, in *Sanità pubblica*, 1994, 693 ss.; S. Battini, *La semplificazione dei procedimenti amministrativi e la Carta dei servizi pubblici*, in *Giorn. dir. amm.*, 7/1995, 693 ss.; F. Pugliese, *Le carte dei servizi. L'autorità di regolazione dei servizi pubblici essenziali. I controlli interni*, in *Riv. trim. app.*, 1995, 233 ss.; L. Iannotta, *La carta dei servizi sanitari: il rispetto delle persone tra garanzia ed efficacia*, in *Pubbl. amm.*, 1996, 73 ss.; G. Sciuolo, *Profili della direttiva 27 gennaio 1994 ("Principi sull'erogazione dei servizi pubblici")*, in *Dir. ec.*, 1996, 47 ss.; G. Sbisà, *Natura e funzione delle «carte dei servizi»*. *La carta del servizio elettrico*, in *Rass. giur. Enel*, 1997, 333 ss.; C. Lacava, *L'attuazione della carta dei servizi pubblici*, in *Giorn. dir. amm.*, 9/1998, 790 ss.; S. Battini, *La tutela dell'utente e la carta dei servizi pubblici*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1/1998, 185 ss.; M. Circi, *L'attuazione della carta dei servizi pubblici*, in *Giorn. dir. amm.*, 8/1998, 790 ss.; R. Ruffini, *La carta dei servizi*, Milano, 1999; L. Ieva, *Il principio della qualità del servizio pubblico e la Carta dei servizi*, in *Foro amm.*, 2001, 229 ss.; F. Gligioni, *Le carte di pubblico servizio e il diritto alla qualità della prestazione dei pubblici servizi*, in *Pol. dir.*, 2003, 405 ss.; M. Tiberii, *Lo statuto unico del rapporto tra privato e pubblica amministrazione: dalla legge n. 241 del '90 alle carte degli utenti dei servizi pubblici*, in *La tutela delle situazioni giuridiche soggettive nel diritto italiano, europeo e comparato*, a cura di G. Clemente di San Luca, Napoli, 2011, 9 ss.; M. Calabrò, *Carta dei servizi, rapporto di utenza e qualità della vita*, cit., 373 ss.

³⁶G. Sanviti, *Diritti sociali e definizione degli standard di servizio pubblico*, in *Il pensiero giuridico di Carlo Lavagna*, a cura di F. Lanchester, Milano, 1996, 457 ss.

Infatti, come osservato da S. Battini, *La semplificazione dei procedimenti amministrativi e la Carta dei servizi pubblici*, cit., § 2, nel contesto normativo anteriore all'adozione della Carta, «i principali strumenti di tutela dei cittadini sono azionabili nei confronti dell'amministrazione di regolazione, mentre non lo sono, o lo sono assai più difficilmente, rispetto all'amministrazione di erogazione. Ciò è vero sia con riguardo agli strumenti di garanzia tradizionali, quali il controllo giurisdizionale sugli atti amministrativi sia con riguardo al più recente catalogo di diritti dei cittadini nei confronti dell'amministrazione, contenuta nella l. 7 agosto 1990, n. 241». Secondo, R. Cavallo Perin, *I principi come disciplina giuridica del pubblico servizio tra ordinamento interno e ordinamento europeo*, in *Dir. amm.*, 1/2000, 41 ss., la Carta rappresenta il più organico tentativo di riconoscere alcuni principi generali e di garantire i diritti degli utenti.

Peraltro, le Carte dei servizi pubblici – che stabiliscono gli standard delle prestazioni da erogare – contemplano un momento di consultazione degli utenti o dei consumatori in capo ai quali dovrebbero essere riconosciuti poteri idonei a incidere direttamente sul contenuto delle condizioni di offerta dei servizi³⁷. Solo così, del resto, la definizione degli *standard* e dei diritti dell'utente in documenti vincolanti per il soggetto erogatore può rappresentare «un modo per dare un volto concreto, di fronte al singolo servizio, sia al diritto alla buona amministrazione sia al corrispondente dovere di bene amministrare»³⁸.

Da un punto di vista più generale, sempre sul piano amministrativo, assumono ormai un'importanza centrale le regole di trasparenza, volte ad assicurare ai privati una consapevolezza sempre maggiore in merito alle scelte pubbliche anche al fine di amplificare l'efficacia degli strumenti partecipativi³⁹. Sullo

³⁷ G. della Cananea, *La risoluzione delle controversie nel nuovo ordinamento dei servizi pubblici*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2001, 737 ss. e spec. 741. Sul percorso di valorizzazione della «voce» del giudizio dei fruitori dei servizi, D. Sorace, *Servizi pubblici e servizi (economici) di pubblica utilità*, in *Dir. pubbl.*, 2000, 415. Sullo specifico aspetto dell'intervento delle associazioni di utenti, M. Ramajoli, *La tutela degli utenti nei servizi pubblici a carattere imprenditoriale*, in *Dir. amm.*, 2000, 383 ss. In generale, per un'ampia e approfondita rassegna delle finalità e delle problematiche sottese all'intervento dei privati nel procedimento di formazione delle decisioni pubbliche può vedersi E. Chiti, *La dimensione funzionale del procedimento*, in AA.VV., *Le amministrazioni pubbliche tra conservazione e riforme*, Milano, 2008, 211 ss. e spec. § 2, in cui si rammenta che «l'intervento dell'amministrato nel procedimento, in particolare, può assolvere ad un triplice obiettivo: di partecipazione, quando risponde ad un'esigenza democratica; di collaborazione, quando opera in funzione dell'efficienza dell'azione amministrativa; di difesa, quando opera in chiave garantista».

³⁸ G. Berti, *Amministrazione e costituzione*, in *Dir. amm.*, 1993, 471.

³⁹ Come osserva L. Torchia, *Valutazione e amministrazione pubblica*, in *Il nuovo assetto del pubblico impiego dopo la riforma Brunetta*, a cura di D. Gardini, Quaderni della Spisa, 2012, 212, i cittadini hanno interesse ad acquisire una maggiore «partecipazione ai processi decisionali, a ricevere servizi e prestazioni che l'ordinamento prevede e garantisce, a conoscere come l'amministrazione utilizza risorse, come le ripartisce e le alloca, cosa ne ricava».

Come osservava già O. Sepe, *L'efficienza nell'azione amministrativa*, cit., 320-321, «l'azione efficiente deve non soltanto essere più snella e rapida ma deve nascere diversamente, cioè deve essere sentita e partecipata da utenti capaci di dire a sé stessi *l'état c'est toi*».

Fra l'altro, da ultimo, il dibattito sulla rilevanza delle regole di trasparenza ha ricevuto nuova linfa alla luce della recente disciplina di contrasto alla corruzione, consentendo l'attivazione di un meccanismo di controllo diffuso in grado di arginare e prevenire i fenomeni corruttivi così come quelli di cattiva amministrazione e divenendo, in tal modo, strumento di responsabilizzazione dei dipendenti pubblici; in tal senso F. Merloni, *La trasparenza come strumento di lotta alla corruzione tra legge n. 190 del 2012 e d.lgs. n. 33 del 2013*, in *La Trasparenza amministrativa dopo il d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33*, a cura di B. Ponti, Rimini, 2013, 17 ss., e N. Rangone, *Quale trasparenza per rendere il cittadino consapevole?*, in *Combattere la corruzione. Analisi e proposte*, a cura di M. D'Alberti, Soveria Mannelli, 2016, 195 ss.

Più in generale, sul rapporto tra corruzione e trasparenza, fra gli altri, B.G. Mattarella, *La*

stesso piano si colloca anche la nuova disciplina dei controlli interni alle pubbliche amministrazioni che hanno affiancato quelli esterni di tipo tradizionale, proprio nell'ottica di migliorare i processi di monitoraggio e auto-correzione in vista del perseguimento dell'efficienza⁴⁰.

Fra i rimedi diversi da quelli tipicamente giudiziali non vi sono soltanto quelli di tipo amministrativo cui si è appena fatto cenno che incidono immediatamente sull'organizzazione sul funzionamento degli apparati pubblici, assumendo un rilievo molto importante anche l'istituzione di appositi organismi deputati ad apprestare ai cittadini una tutela non giurisdizionale nei confronti dell'amministrazione a fronte dei ritardi, inadempimenti e malversazioni perpetrate a danno dei privati⁴¹: in quest'ambito, ad esempio, un riferimento cen-

prevenzione della corruzione in Italia, in *Giorn. dir. amm.*, 2/2013, 123 ss.; A. Pajno, *Il principio di trasparenza alla luce delle norme anticorruzione*, in *Giust. civ.*, 2/2015; A. Police, *New instruments of Control over public Corruption: the Italian Reform to restore Transparency and Accountability*, in *Dir. econ.*, 2, 2015, 189 ss.; A. Corrado, *La trasparenza attraverso gli obblighi di pubblicazione*, 81 ss. e F. Di Mascio, *L'accesso a dati, documenti e informazioni*, entrambi in *Riflessioni in tema di lotta alla corruzione. Rimedi preventivi e repressivi*, cit., rispettivamente 81 ss. e 109 ss.

⁴⁰In argomento M.S. Righettini, *Decentramento e legalità. L'efficacia della magistratura contabile dopo la regionalizzazione della corte dei conti*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2/2006, 407 ss., ripercorre la lettura critica dei controlli interni da parte della magistratura contabile inquirente volta a metterne in luce i profili di inadeguatezza. In particolare, se da un lato «i controllori interni alla p.a., in particolare i revisori dei conti, dovrebbero essere tra i principali soggetti in grado di attivare le procure nel caso siano rilevati fatti o comportamenti che precludono ad un illecito contabile», d'altro lato «i procuratori regionali sono molto critici rispetto al funzionamento dell'attuale sistema dei controlli interni e convergono unanimemente nel giudicare inadeguato lo stato di applicazione della riforma e nell'imputare la crescita del danno erariale principalmente ai mancati controlli interni o al loro cattivo funzionamento. Poiché l'assenza dei controlli interni contraddistingue anche il periodo pre-riforma, le critiche dei Pr sembrano indicare che il ricorso alla giustizia contabile dovrebbe configurarsi come *estrema ratio* sia rispetto alla *routines* dei controlli interni di legalità e sia rispetto ad altre rilevanti funzioni svolte dalla Cdc dopo la riforma: il controllo collaborativo sulla gestione e la verifica della funzionalità dei controlli interni» (spec. § 2).

⁴¹L'esigenza di tale differente forma di tutela è tanto avvertita da essere definita come uno dei problemi più seri dei nostri tempi da C. Franchini, *Giustizia e pienezza della tutela nei confronti della pubblica amministrazione*, in *AA.VV.*, *Il diritto amministrativo oltre i confini*, Milano, 2008, 165 ss.

Più in generale, sulle forme di tutela alternative a quelle giurisdizionali nel campo dei servizi pubblici, S. Cadeddu, *Strumenti alternativi di risoluzione delle controversie fra erogatori e utenti di servizi pubblici*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 5/2001, 679 ss., mentre sugli strumenti di bonario componimento può vedersi S. Greco, *Le procedure di conciliazione nelle direttive comunitarie sui servizi pubblici*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 5/2001, 755 ss.

Sul ruolo degli istituti conciliativi per il contrasto all'inefficienza, A. Napoli, *La transazione e gli istituti conciliativi quali rimedi eliminativi dell'inefficienza*, in *Danno pubblico ed efficienza dell'amministrazione*, a cura di F. Mastragostino e S. Pilato, Quaderni della Spisa, Bologna, 2016, 174 ss., il quale osserva che «nell'attuale stato della finanza pubblica la transazione può essere per le Pubbliche Amministrazioni un ottimo strumento di contenimento della spesa, purché

trale può essere ravvisato nell'attività del Mediatore europeo, il cui compito consiste proprio nell'esaminare le denunce che segnalano fatti di cattiva amministrazione e verificarne la fondatezza alla stregua di un parametro di scrutinio che non è individuato nel principio di legalità ma nella funzionalità ed efficienza dell'azione pubblica⁴².

Venendo strettamente al piano della tutela giurisdizionale, il contrasto alla cattiva amministrazione sconta un difetto di armonizzazione con la tipica declinazione del principio di legalità e con l'impostazione classica del processo amministrativo incentrato sul modello dell'esame di legittimità di singoli provvedimenti. Ai fini che qui interessano, il limite del processo amministrativo si coglie, per un verso, nella appena evidenziata autonomia e non necessaria coincidenza tra i fenomeni di *maladministration* e i vizi di legittimità e, per altro verso, nella stessa trasformazione dei rapporti tra privato e pubblica amministrazione verso declinazioni che non consentono sempre di trovare la propria tutela dinanzi al «giudice del potere».

Sotto questo profilo, il discorso si inserisce in quello più ampio concernente l'efficacia della giustizia amministrativa ad apprestare tutela nel quadro dei rapporti derivanti dal passaggio dallo Stato liberale a quello sociale⁴³: come è stato evidenziato, laddove lo Stato amministra meno in modo autoritario e ge-

utilizzato in modo trasparente e imparziale; è, dunque, necessario sgombrare il campo da ogni forma di aprioristica diffidenza nei confronti dell'istituto transattivo, che laddove usato bene è un fondamentale strumento di efficienza e di economicità dell'agire amministrativo, diffidenza che, è inutile nascondere, nasce soprattutto dal timore di responsabilità erariali dinanzi alla Corte dei conti». Sul rapporto tra lo strumento della transazione e la responsabilità amministrativa, può vedersi anche A. Grasso, *La transazione extragiudiziale e le conseguenti reciproche concessioni: ammissibilità, presupposti ed effetti sull'azione erariale*, in *La quantificazione del danno erariale*, a cura di M. Atelli, Milano, 2015.

⁴² Per un compiuto approfondimento del ruolo e delle competenze del mediatore europeo, può vedersi M.P. Chiti, *Il Mediatore europeo e la buona amministrazione comunitaria*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 2/2000, 303 ss., il quale mette in luce molto chiaramente l'esistenza di una «chiara distinzione nell'ambito dell'azione della Comunità tra attività amministrativa invalida, ovvero contraria ai parametri legislativi che la regolano, ed attività amministrativa impropria o "cattiva", in quanto non rispondente alle regole non giuridiche di buona amministrazione applicabili alle specifiche circostanze. Le due previsioni non sono tra loro in antitesi, ma al contrario si completano offrendo ai soggetti coinvolti una protezione più ampia dei loro diritti e interessi. Con l'istituzione del mediatore europeo, per gli interessati non vi sarà infatti solo la possibilità di ricorso per l'annullamento degli atti amministrativi comunitari invalidi, ma anche la possibilità di denuncia al mediatore per i casi di cattiva amministrazione» (spec. § 4).

⁴³ Su cui diffusamente, M.S. Giannini, *Discorso generale sulla giustizia amministrativa*, in *Riv. dir. e proc. civ.*, 1963, 552 ss.; G. Miele, *La giustizia amministrativa*, in *Scritti per il centenario dell'unificazione*, Vicenza, 1968, 16 ss.; F. Benvenuti, voce *Giustizia amministrativa*, in *Enc. dir.*, XIX, Milano, 1969; P. Virga, *La tutela giurisdizionale nei confronti della pubblica amministrazione*, Milano, 1971, 3.

stisce molti settori in modo imprenditoriale, «l'azione dei soggetti pubblici non si differenzia o si differenzia sempre meno da quella dei soggetti privati [...] viene meno la stessa possibilità di concepire una giurisdizione domestica, una giurisdizione dello stato su se stesso, quale in fondo è la giurisdizione amministrativa»⁴⁴: in tal senso, «lo spostamento degli interessi e delle forme organizzatorie verso l'alveo comune svuota gli stessi istituti di contenuto perché i problemi dei rapporti tra stato e cittadini si vedono in modo differente e perché la stessa struttura, il modo di essere dell'apparato, si pone in una configurazione storico-ambientale del tutto diversa»⁴⁵.

Come noto, negli ultimi decenni il processo amministrativo è stato al centro di un relevantissimo percorso evolutivo volto ad assicurare una tutela piena alle situazioni giuridiche lese dall'esercizio illegittimo del potere pubblico alla ricerca di una realizzazione sempre più raffinata del principio di effettività⁴⁶. In tal senso, un contributo centrale è provenuto dalla sempre maggiore espansione del diritto europeo e dal dialogo tra i vari ordinamenti processuali che ha consentito di approdare ad una nuova configurazione del processo amministrativo che, pur trovando il proprio fondamento nell'esercizio autoritativo del potere pubblico, si è ormai emancipato dal necessario collegamento con un provvedimento amministrativo⁴⁷. Nel nostro ordinamento, tale percorso

⁴⁴ M. Nigro, *Silvio Spaventa e la giustizia amministrativa come problema politico*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1970, 756 ss.

⁴⁵ O. Sepe, *L'efficienza nell'azione amministrativa*, cit., 231.

⁴⁶ Su cui, in termini generali, M. D'Alberty, *L'effettività e il diritto amministrativo*, Napoli, 2011; G. Gavazzi, voce *Effettività (principio di)*, in *Enc. giur.*, XII, Roma, 1989; con particolare riferimento al versante processuale: S. Cassese, *Verso la piena giurisdizione del giudice amministrativo. Il nuovo corso della giustizia amministrativa italiana*, in *Giorn. dir. amm.*, 1999, 1221 ss.; B. Raganelli, *Efficacia della giustizia amministrativa e pienezza della tutela*, Torino, 2012, 177 ss.; M.A. Sandulli, *Principio di legalità e effettività della tutela: spunti di riflessione alla luce del magistero scientifico di Aldo M. Sandulli*, in *Diritto e società*, 4/2015, 649 ss.; I. Pagni, *La giurisdizione tra effettività ed efficienza*, in *Dir. proc. amm.*, 2/2016, 401 ss.; G. Terracciano, *Il principio di effettività e la tutela delle posizioni giuridiche soggettive negli appalti pubblici*, in *Foro amm. TAR*, 11/2011, 3791 ss.

⁴⁷ Proprio l'emancipazione del processo amministrativo dalla mera «obiettività» ha generato, secondo la dottrina, un «cambio di paradigma» del sistema di giustizia amministrativa che, nella maggior parte degli ordinamenti europei, ha cessato di essere uno strumento a esclusiva difesa della legalità e offre la possibilità di domandare una tutela giurisdizionale piena ed effettiva per un diritto materiale e concreto (E. Garcia de Enterría, *Le trasformazioni della giustizia amministrativa*, Milano, 2010, 65 ss.).

Più in generale, sul fondamentale contributo che il diritto europeo ha tradizionalmente apportato al nostro sistema di tutela giurisdizionale, S. Cassese, *Il diritto amministrativo: storia e prospettive*, Milano, 2010, 361 ss.; S. Morettini, *L'effettività del diritto comunitario ed il processo amministrativo negli Stati membri*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 3/2007, 723 ss.; V. Cerulli Irelli, *Trasformazioni del sistema di tutela giurisdizionale nelle controversie di diritto pubblico per effetto*

evoluto è sfociato nel nutrito catalogo di rimedi previsti nel codice del processo e ha comportato una notevole estensione dello spettro dei poteri decisori del giudice⁴⁸, sia positivizzando azioni prima inedite⁴⁹ sia potenziando quelle tradizionali⁵⁰.

L'evoluzione dell'ordinamento ha contribuito a declinare specifiche forme

della giurisprudenza europea, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 2/2008, 433 ss.; E. Picozza, *Il risarcimento in via autonoma contro gli atti della P.A. – la tutela giurisdizionale si dimensiona su quella sostanziale e non viceversa*, in *Corr. giur.*, 2009, 5, 647 ss.; G. Greco (a cura di), *Il sistema della giustizia amministrativa negli appalti pubblici in Europa*, Milano, 2010; C. Franchini, *Il giudice amministrativo fra tradizione e innovazione*, in *giustamm.it*, 11/2011; M. Allena, *L'art. 6 CEDU come parametro di effettività della tutela procedimentale e giudiziale all'interno degli Stati membri dell'Unione europea*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 2/2012, 267 ss.

Per un approfondimento comparato di carattere generale, possono vedersi gli approfondimenti di M. Fromont, *La convergence des systèmes de justice administrative en Europe*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1/2001, 125 ss. e di E. Garcia de Enterría, *Le trasformazioni della giustizia amministrativa*, cit., il quale rileva che, senza alcuna forma di coordinamento, la maggior parte degli ordinamenti europei ha adottato, nello stesso momento storico, importanti provvedimenti di contenuto sostanzialmente analogo che portano a un rimodellamento significativo dei propri sistemi di giustizia amministrativa.

⁴⁸ Sulle novità in questo senso del codice del processo possono vedersi V. Cerulli Irelli, *Giurisdizione amministrativa e pluralità delle azioni (dalla Costituzione al codice del processo amministrativo)*, in *Dir. proc. amm.*, 2/2012, 436 ss.; Id., *Trasformazioni del sistema di tutela giurisdizionale nelle controversie di diritto pubblico per effetto della giurisprudenza europea*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 2/2008, 433 ss.; M. Clarich, *Le azioni nel processo amministrativo tra reticenze del Codice e apertura a nuove tutele*, in *Giorn. dir. amm.*, 11/2010, 1121 ss.; A. Travi, *Tipologia delle azioni nel processo amministrativo*, in AA.VV., *La gestione del nuovo processo amministrativo: adeguamenti organizzativi e riforme strutturali* (Atti del LVI Convegno di Studi di scienza dell'amministrazione, Varenna 23-25 settembre 2010), Milano, 2011, 79 ss.; A. Pajno, *Il codice del processo amministrativo ed il superamento del sistema della giustizia amministrativa. Una introduzione al libro I*, in *Dir. proc. amm.*, 1/2011, 100 ss.; R. Chieppa, *Il codice del processo amministrativo alla ricerca dell'effettività della tutela*, in *giustizia-amministrativa.it*, 2010; F. Caringella, *Il sistema delle tutele dell'interesse legittimo alla luce del codice e del decreto correttivo*, in *Urb. e app.*, 1/2012, 14 ss.

⁴⁹ Sull'azione di adempimento nel Codice, si vedano A. Carbone, *L'azione di adempimento nel processo amministrativo*, Torino, 2012; P. Cerbo, *L'azione di adempimento nel processo amministrativo ed i suoi confini*, in *Dir. proc. amm.*, 1/2017, 1 ss.; nel dibattito anteriore all'adozione del Codice si segnalano, tra gli altri, M. Clarich, *Tipicità delle azioni e azione di adempimento nel processo amministrativo*, in *Dir. proc. amm.*, 3/2005, 557 ss.; F. Merusi, *Verso un'azione di adempimento?*, in AA.VV., *Scritti in onore di Giovanni Miele*, Milano, 1979, 331 ss.

Sull'azione di accertamento, S. Castrovinci Zenna, *Il lungo cammino verso l'effettività della tutela: l'ammissibilità dell'azione di accertamento nel processo amministrativo*, in *Dir. proc. amm.*, 1/2017, 146 ss.; A. Carbone, *Pluralità delle azioni e tutela di mero accertamento nel nuovo processo amministrativo*, in *Dir. proc. amm.*, 3/2013, 864 ss.

⁵⁰ Su cui, fra gli altri, G. Cocozza, *Effettività della tutela e giudizio di ottemperanza. nuove prospettive alla luce del codice del processo amministrativo*, in *Dir. proc. amm.*, 4/2011, 1321 ss.; S.S. Scoca, *L'effettività della tutela nell'azione di annullamento*, in *Dir. proc. amm.*, 4/2012, 1397 ss.

di tutela anche per le situazioni giuridiche protette che non siano state lese da uno specifico vizio di legittimità: paradigmatiche in tal senso sono le azioni avverso il silenzio inadempiuto e per l'accesso ai documenti.

Particolarmente importante, ai fini che qui interessano, è la c.d. azione per l'efficienza delle amministrazioni e dei concessionari di servizi pubblici che può essere proposta dinanzi al giudice amministrativo per ripristinare il corretto svolgimento della funzione o la corretta erogazione di un servizio, senza tuttavia contemplare un diretto risarcimento del danno in favore dell'utente⁵¹: l'azione, come rilevato dal Consiglio di Stato in sede consultiva, mira ad assicurare sul piano giuridico il principio costituzionale del buon andamento inteso come canone del servizio reso dall'amministrazione ai cittadini⁵². Come osservato in dottrina, a dispetto della denominazione con cui talvolta viene individua-

⁵¹ Come noto, l'istituto è stato introdotto ed è disciplinato dal d.lgs. 20.12.2009, n. 198. In argomento si segnalano gli approfondimenti monografici di G. Fidone, *L'azione per l'efficienza nel processo amministrativo: dal giudizio sull'atto a quello sull'attività*, Torino, 2012; G. Soricelli, *Introduzione al ricorso per l'efficienza delle amministrazioni e dei concessionari di servizi pubblici*, Roma, 2012; S. Baiona, *Il ricorso per l'efficienza delle amministrazioni e dei concessionari di servizi pubblici*, Roma, 2013. Fra gli altri commenti, possono vedersi A. Bartolini, *La class action nei confronti della p.a. tra favole e realtà*, in *giustamm.it*, 11/2009; U.G. Zingales, *Una singolare forma di tutela del cittadino nei confronti della p.a.: la class action*, in *Giorn. dir. amm.*, 3/2010, 246 ss.; C.E. Gallo, *La class action nei confronti della pubblica amministrazione*, in *Urb. e app.*, 5/2010, 501 ss.; F. Manganaro, *L'azione di classe in un'amministrazione che cambia*, in *giustamm.it*, 4/2010; F. Martines, *L'azione di classe del D.Lgs. 198/2009: un'opportunità per la pubblica amministrazione?*, in *giustamm.it*, 8/2010; F. Cintioli, *Note sulla cosiddetta class action amministrativa*, in *giustamm.it*, 8/2010; M.T.P. Caputi Jambrenghi, *Buona amministrazione tra garanzie interne e prospettive comunitarie (A proposito di "class action all'italiana")*, in *giustamm.it*, 9/2010; A.L. Tarasco, *Amministrazione di qualità e controlli efficaci: un'endiadi possibile nella nuova «azione per l'efficienza»?*, in *Riv. Corte conti*, 2010, 1, 271 ss.; F. Patroni Griffi, *Class action e ricorso per l'efficienza delle amministrazioni e dei concessionari pubblici*, in *federalismi.it*, 13/2010; S. Gatto Costantino, *Azioni collettive ed organizzazione dei servizi*, in *giustizia-amministrativa.it*, 2010; E. Zampetti, *Class action pubblica ed effettività della tutela*, in *Foro amm.-TAR*, 2011, 4104 ss.; C. Cudia, *Il ricorso per l'efficienza delle amministrazioni: l'interesse diffuso (finalmente) si «concentra» sull'individuo*, in *giustamm.it*, 4/2011; C. Cacciavillani, *Sull'azione per l'efficienza delle amministrazioni e dei concessionari di servizi pubblici*, in *giustamm.it*, 11/2011; S. Vernile, *Verso un'amministrazione efficiente. Una nuova tutela processuale tra innovazioni mancate e utilità effettive*, in *Dir. proc. amm.*, 4/2012, 1519 ss.; A. Marcianò, *L'azione di classe amministrativa e gli orientamenti desumibili dalle prime applicazioni giurisprudenziali*, in *Lav. nelle p.a.*, 2012, 145 ss.; A. Bonomo, *Inefficienza della pubblica amministrazione e nuove tutele del cittadino*, in *Studi in onore di Aldo Loiodice*, Bari, 2012, 1373 ss.; A. Giuffrida, *Il diritto ad una buona amministrazione pubblica e profili sulla sua giustiziabilità*, Torino, 2012, 179 ss.; G. Crepaldi, *Il ricorso per l'efficienza delle pubbliche amministrazioni: ipotesi ricostruttive e criticità*, in *Resp. civ. e prev.*, 5/2012, 1454 ss.; S. Amato, *La «class action pubblica»: rilievi critici*, in *Dir. proc. amm.*, 2014, 155 ss.

⁵² Cons. Stato, sez. cons. atti normativi, 9.6.2009, n. 1943, in *Foro it.*, 2010, III, 89, con nota di A. Travi.

ta di «*class action pubblica*», l'azione può essere proposta anche da un singolo e non mira ad ottenere un risarcimento del danno ma a far sì che l'amministrazione torni a garantire gli standard di qualità e quantità che ci si attende dalla sua attività⁵³.

Alla luce di questo percorso, appare indiscussa l'evoluzione qualitativa del processo amministrativo che ha portato alla estensione del sindacato dal singolo provvedimento all'intero rapporto amministrativo⁵⁴ ed alla progressiva protezione di interessi super-individuali⁵⁵.

⁵³ F. Cintioli, *Note sulla cosiddetta class action amministrativa*, cit., 8/2010.

⁵⁴ Sul percorso di trasformazione del giudizio verso il rapporto amministrativo, V. Domenichelli, *Per un processo amministrativo paritario*, in *Dir. proc. amm.*, 3/1996, 415 ss.; A. Police, *Il ricorso di piena giurisdizione davanti al giudice amministrativo*, Padova, 2000-2001, II vol., spec. cap. V; G. Falcon, *Il giudice amministrativo tra giurisdizione di legittimità e giurisdizione di spettanza*, in *Dir. proc. amm.*, 2/2001, 287 ss.

⁵⁵ Come ripercorso da R. Ferrara, *Interesse e legittimazione al ricorso (ricorso giurisdizionale amministrativo)*, in *Enc. dir.*, Torino, 1993, VIII, 476, la spinta degli interessi super-individuali è stata determinante «per approdare a soluzioni in certo modo nuove ed originali, volte ad agevolare l'accesso al giudizio amministrativo e a garantire l'effettività della tutela giudiziale».

Più in generale sul rilievo degli interessi diffusi e plurisoggettivi nel processo amministrativo, A. Romano, *Il giudice amministrativo di fronte al problema della tutela degli interessi c.d. diffusi*, in *Foro it.*, 1978, V, 8 ss.; G. Berti, *Interessi senza struttura (i c.d. interessi diffusi)*, in *Studi in onore di A. Amorth*, Milano, 1982, I, 67 ss.; V. Denti, voce *Interessi diffusi*, in *Noviss. dig. disc. pubbl.*, app., IV, Torino, 1983, 305 ss.; M. Nigro, *Le due facce dell'interesse diffuso: ambiguità di una formula e mediazioni della giurisprudenza*, in *Foro it.*, 1987, V, 7 ss.; R. Ferrara, *Gli interessi superindividuali fra procedimento amministrativo e processo: problemi e orientamenti*, in *Dir. proc. amm.*, 1984, 48 ss.; Id., voce *Interessi collettivi e diffusi (ricorso giurisdizionale amministrativo)*, in *Dig. disc. pubbl.*, 1993, VIII, Torino, 481 ss. e, da ultimo, C. Cudia, *Gli interessi plurisoggettivi tra diritto e processo amministrativo*, Rimini, 2012, 25 ss.

Del resto, come osserva G. Rossi, *Principi di diritto amministrativo*, Torino, 2009, 21, mentre il diritto privato si ispira alla bilateralità e tendenziale pariteticità delle relazioni, il diritto amministrativo è il luogo della «multipolarità» e della incidenza dell'azione su soggetti «terzi». Anche secondo V. Cerulli Irelli, *Il potere amministrativo e l'assetto costituzionale delle funzioni di governo*, in *Dir. pubbl.*, 2011, 144, l'azione mediante «moduli di diritto pubblico, anziché secondo moduli di diritto comune, elimina le libertà nelle scelte (tipica dell'attività negoziale) in capo alla pubblica amministrazione, garantisce i terzi verso l'esercizio del potere, estende e rafforza l'ambito della tutela giurisdizionale: sia sul versante soggettivo, aprendo l'accesso alla tutela a tutti i portatori di interessi protetti e non alle sole parti del rapporto, sia sul versante dell'oggetto della cognizione riservata al giudice, che penetra, al di là dell'accertamento della conformità alla legge di ogni momento dell'azione amministrativa normativamente disciplinato, all'interno dei processi decisionali che hanno in concreto condotto alle scelte adottate».

Sul problema dei terzi nel rapporto amministrativo, si vedano R. Ferrara, *Il procedimento amministrativo visto dal "terzo"*, in *Principio di legalità e amministrazione di risultati*, a cura di M. Immordino e A. Police, Torino, 2004, 242 ss.; L. De Lucia, *Provvedimento amministrativo e diritti dei terzi. Saggio sul diritto amministrativo multipolare*, Torino, 2005; G. Mannucci, *La tutela dei terzi del diritto amministrativo. Dalla legalità ai diritti*, Rimini, 2016.

Anche in tale quadro, tuttavia, sembra permanere una difficoltà di fondo del giudizio amministrativo ad apprestare un efficace rimedio ai fenomeni di cattiva amministrazione le cui cause, forse, possono essere rintracciate proprio alla natura di questo giudizio, incentrato su una valutazione di legittimità ed ancorato alla precisa lesione di una situazione giuridica soggettiva⁵⁶; la stessa disciplina dell'azione per l'efficienza, pur con tutte le sue potenzialità, è stata definita «troppo timida, frammentata e contraddittoria, a fronte della quale la stessa applicazione degli schemi generali processuali del Codice appare difficile e problematica»⁵⁷.

In definitiva, il maggiore ostacolo è forse di carattere «culturale» nel senso che, per quanto evoluto e progredito negli ultimi anni, l'approccio del giudice amministrativo rimane pur sempre quello di un controllo di legittimità più che di efficienza e di riscontro del raggiungimento di un risultato a fronte delle risorse impiegate⁵⁸: emblematico di tale situazione sembra essere quello che è stato individuato come il «dilemma risultato e invalidità» che, come si è osservato, nasce proprio dalla «difficoltà di trasfondere il risultato in un qualcosa che possa essere oggetto di una valutazione diretta da parte del giudice, che possa, cioè, essere oggetto di un sindacato purificato da valutazioni confinate su un piano meramente teleologico e ancorato, quindi, a parametri dotati di un maggior grado di concretezza»⁵⁹.

Il quadro resta particolarmente complesso anche ove si focalizzi l'analisi sulla tutela giurisdizionale del cittadino-utente nei confronti delle inefficienze della pubblica amministrazione erogatrice di servizi pubblici⁶⁰.

⁵⁶ Lo stesso ricorso per l'efficienza può essere proposto contro le amministrazioni pubbliche ed i concessionari di servizi pubblici dai «titolari di interessi giuridicamente rilevanti ed omogenei per una pluralità di utenti e consumatori», sempre che «derivi una lesione diretta, concreta od attuale dei propri interessi» (art. 1, comma 1, d.lgs. n. 198/2009).

⁵⁷ G. Fidone, *L'azione per l'efficienza nel processo amministrativo: dal giudizio sull'atto a quello sull'attività*, cit., 402.

⁵⁸ Tale situazione di fondo non sembra mutata neanche alla luce della nuova declinazione degli schemi processuali dinanzi al rinnovato contesto della c.d. amministrazione di risultato, su cui L. Iannotta, *La considerazione del risultato nel giudizio amministrativo: dall'interesse legittimo al buon diritto*, in *Dir. proc. amm.*, 1998, 299 ss.; A. Police, *Amministrazione di "risultati" e processo amministrativo*, e D. Sorace, *Sul risultato nel processo amministrativo: i due tipi di interesse legittimo e la loro tutela risarcitoria*, entrambi in *Principio di legalità e amministrazione di risultati*, cit., rispettivamente 101 ss. e 131 ss.

⁵⁹ M. D'Orsogna, *Teoria dell'invalidità e risultato*, in *Principio di legalità e amministrazione di risultati*, cit., 57 ss.

⁶⁰ Diffusamente sul tema, A. Police, *La tutela dei consumatori nel processo amministrativo*, in *Riv. giur. quadr. serv. pubbl.*, 1999, 27 ss.; G. Napolitano, *Servizi pubblici e rapporti di utenza*, Padova, 2001; A. Sandulli, *La tutela giurisdizionale nelle «controversie in materia di pubblici servizi»*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 5/2001, 789 ss.

Le prime trattazioni sistematiche della dottrina giuspubblicistica sulla posizione dell'utente dei servizi pubblici mettevano in luce un sensibile squilibrio di posizioni tra pubblica amministrazione e privato, denunciando la carenza, in capo a quest'ultimo, di strumenti di tutela incisivi; si rilevava, in particolare, la scarsa possibilità di ricorrere ai tradizionali rimedi privatistici previsti dall'ordinamento a sostegno del consumatore. Prevalente era, infatti, la tendenza ad inquadrare tutto ciò che riguardava l'erogazione dei servizi pubblici nell'alveo del diritto amministrativo, con la conseguente impossibilità di ricondurre la responsabilità per l'erogazione del servizio pubblico entro gli schemi puramente civilistici⁶¹.

In effetti, senza andare troppo lontano, è sufficiente volgere lo sguardo alla disciplina dei servizi pubblici di qualche decennio fa per avvedersi di come essa fosse declinata in termini squisitamente pubblicistici, riconoscendo alla pubblica amministrazione una posizione di privilegio che la rendeva non compromettibile dinanzi all'autorità giudiziaria con gli ordinari strumenti di tutela previsti dal diritto comune: in tale quadro, il diritto privato si riteneva non integralmente inapplicabile nei suoi schemi fondamentali, discendendo l'erogazione stessa del servizio da un atto amministrativo di natura autoritativa di ammissione del cittadino-utente al servizio stesso⁶².

Ciò era dovuto al fatto che anche il campo dei servizi pubblici era caratterizzato da una serie di principi tradizionali – incisivamente individuati, tra l'altro, nel «potere sovrano» e in uno «stato di arroccamento e di splendido isolamento» dei soggetti pubblici⁶³ – che ostacolavano il fisiolo-

⁶¹ Fra i primi approfondimenti del processo di trasformazione delle funzioni amministrative di erogazione dei servizi pubblici, S. Cassese, *I modelli di gestione dei servizi pubblici*, in *Azienditalia*, 9/1995, 565 ss.; Id., *La trasformazione dei servizi pubblici in Italia*, in *Econ. pubbl.*, 5/1996, 5 ss.; G. Berti, *I pubblici servizi tra funzione e privatizzazione*, in *Jus*, 1999, 867 ss.; G. Corso, *I servizi pubblici nel diritto comunitario*, in *Riv. giur. quadr. pubbl. serv.*, 1/1999, 7 ss.; D. Sorace, *Servizi pubblici e servizi (economici) di pubblica utilità*, in *Dir. pubbl.*, 1999, 371 ss.; F. Merusi, *La nuova disciplina dei servizi pubblici*, in AA.VV., *Annuario AIPDA 2001*, Milano 2002, 63 ss.

⁶² C. Iannello, *I servizi Pubblici servizi nel panorama della privatizzazione. La qualificazione dell'utente fra consumatore-cliente e cittadino*, in *Rass. dir. pubbl. eur.*, 2002, 224 ss.

⁶³ R. Ferrara, *Contributo allo studio della tutela del consumatore. Profili pubblicistici*, Milano, 1983, 298-299, che, più diffusamente, mette in luce come «non sembra dubbio, a questo riguardo, che la “filosofia” complessiva del sistema abbia il proprio nucleo in una serie di principi tradizionali che si frappongono, ormai, nelle società del capitalismo matura, quasi come una barriera tra il governo delle istituzioni (nei “rami” c.d. bassi) e i soggetti amministrati: il potere sovrano dell'autorità pubblica, in primo luogo, l'organizzazione dei servizi e degli uffici e, per conseguenza, circa il contenuto e la qualità delle prestazioni erogate ai consumatori-utenti della “macchina” amministrativa (in questo caso, infatti, è la stessa nozione di discrezionalità amministrativa tecnico-amministrativa a giocare un ruolo determinante, pur essendosi trasformata da strumento per arginare l'invasione di campo della magistratura, a danno dell'amministrazione, in tecnica di valutazione e di ponderazione dell'interesse pubblico al cospetto di un ampio spettro di

gico dispiegarsi di un rapporto paritario tra cittadini e istituzioni.

Da ciò conseguiva che il «regime della responsabilità civile a carico dei soggetti che erogano servizi pubblici agli utenti è in parte sottratto alle regole del diritto comune (...) e si muove nella direzione di assicurare generale irresponsabilità della pubblica amministrazione in senso allargato tranne che al verificarsi fattispecie predeterminate»⁶⁴.

La tutela degli utenti dinanzi agli atti autoritativi inerenti i servizi pubblici gestiti in forma amministrativa si risolveva nella possibilità di attivare il controllo del giudice amministrativo che, però, come è stato osservato, risultava (sicuramente sino a qualche anno fa) ampiamente insufficiente per la protezione degli interessi degli utenti⁶⁵. L'inadeguatezza della tutela apprestata dal giudice amministrativo veniva solitamente ricondotta a due ordini di ragioni⁶⁶: innanzitutto alla circostanza che la tutela giurisdizionale, essendo prevalentemente di carattere successivo rispetto all'azione amministrativa, rischiava di essere intempestiva rispetto alla lesione della situazione giuridica lesa⁶⁷; in secondo luogo perché la focalizzazione del giudizio amministrativo sul provvedimento consentiva di sindacare singole scelte compiute dall'amministrazione senza però riuscire a soddisfare precisamente l'interesse dell'utente che, invece, è un interesse complessivo al risultato della gestione del servizio.

Ben si spiegano, in questo contesto, le ragioni che avevano indotto ad individuare il nodo di fondo irrisolto nel sistema di tutela giurisdizionale dei servizi pubblici nel «rapporto tra interesse pubblico e forme giuridiche di diritto comune»⁶⁸.

interessi c.d. secondari); lo stato di arroccamento e di «splendido isolamento» dei soggetti pubblici, al quale si connette la posizione di relativo privilegio in giudizio per questioni inerenti a diritti patrimoniali e, simmetricamente la relativa difficoltà dei cittadini ad esperire contro l'amministrazione gli ordinamenti rimedi giudiziari, onde ottenerne la condanna ad eseguire le controprestazioni convenute o sperate, o, quantomeno, al ristoro patrimoniale del pregiudizio patito».

⁶⁴ R. Ferrara, *Contributo allo studio della tutela del consumatore*, cit., 298.

⁶⁵ Più in generale sulle problematiche che investono questa prima forma di tutela fornita dal giudice amministrativo agli utenti dei servizi pubblici, D. Sorace, *Gli "interessi di servizio pubblico" tra obblighi e poteri delle amministrazioni*, in *Foro it.*, 1988, V, 217.

⁶⁶ Entrambe messe in luce da G. Vesperini, S. Battini, *La carta dei servizi pubblici*, cit., 15-16.

⁶⁷ Viceversa, G. Arena, *Proposte per una riforma della pubblica amministrazione*, in *Pol. dir.*, 1993, 493, segnala che una gestione efficiente dei servizi pubblici richiede lo svolgimento di «controlli durante l'esercizio della funzione, cioè durante l'attività che porta all'erogazione del servizio, in quanto sia l'efficienza, sia l'imparzialità sono valori che non possono essere aggiunti successivamente, ma dipendono da condizioni organizzative, procedurali, ecc. che devono essere presenti sia prima, sia durante lo svolgimento della funzione».

⁶⁸ A. Pajno, *Servizi pubblici e tutela giurisdizionale*, in *Dir. amm.*, 1995, 626-627, il quale mette in luce la «difficoltà del momento giurisdizionale ad assicurare la tutela effettiva della qualità delle prestazioni dei soggetti erogatori di pubblici servizi».