

le TPL (38) alla sperimentazione di servizi di *sharing mobility*, che sono complementari ai servizi di trasporto pubblico locale, destinati a specifici progetti individuati con uno o più decreti adottati dal Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze (39).

Come visto da questo breve *excursus*, assolutamente rilevante anche in un'ottica di miglioramento dei servizi, la disciplina interna è fortemente influenzata dal diritto eurounitario, ma ciò appare ancora più evidente sul fronte, come si vedrà, delle tutele specifiche approntate con riguardo ai diritti dei passeggeri del TPL.

3. Diritti dei passeggeri secondo la normativa europea

Come visto, il principio su cui si fonda la disciplina del TPL è garantire il diritto alla mobilità, attraverso un complesso di interventi che, in via diretta o in via mediata, consentano di costruire un sistema efficace di trasporti. Tale principio che ispira la disciplina interna deriva dall'influenza del diritto europeo, in particolare, occorre richiamare i sopra citati Regolamenti 1370/2007 e 1371/2007. Come è noto, il primo si occupa dei servizi pubblici di trasporto di passeggeri su strada e per ferrovia, mentre il Regolamento 1371/2007 riguarda i diritti e gli obblighi dei passeggeri nel trasporto ferroviario.

Il principio da cui parte la disciplina europea dei trasporti in quanto servizi pubblici è sostanzialmente l'affermazione di due condizioni tra loro contrap-

(38) Il trasporto pubblico locale è finanziato principalmente tramite il c.d. Fondo TPL, il Fondo per il concorso finanziario dello Stato agli oneri del trasporto pubblico locale, anche ferroviario, nelle regioni a statuto ordinario, istituito nel 2013 dalla legge di Stabilità (L. 24 dicembre 2012, n. 228, art. 1, comma 301), in sostituzione dei numerosi interventi di riforma che si erano succeduti negli anni, a partire dal 1997 e ripartito tra le Regioni con le modalità e le percentuali stabilite dal D.P.C.M. 11 marzo 2013. Il settore del trasporto pubblico locale (TPL) veniva infatti finanziato, prima del 1997, con trasferimenti statali, tramite il Fondo Nazionale dei Trasporti, sia con contributi di esercizio, che con contributi agli investimenti. La legge-delega sul federalismo fiscale (L. 5 maggio 2009, n. 42), ha previsto la futura applicazione per il settore del trasporto pubblico regionale, di un criterio "misto" di finanziamento che tenesse conto, oltre che dei costi standard, anche della fornitura di un livello adeguato del servizio su tutto il territorio nazionale.

(39) In attuazione di tale disposizione è stato adottato il D.I. 28 dicembre 2022, n. 417, che ripartisce tra le Regioni ordinarie le risorse pari a complessivi 14,9 milioni € per il 2022 (le risorse sono pari a 15.223.662 euro per l'anno 2023 e 15.523.662 euro per l'anno 2024). Le Regioni dovranno individuare i progetti dei servizi di *sharing mobility* da ammettere a finanziamento, entro 180 giorni dall'entrata in vigore del decreto.

poste: i servizi di trasporto pubblico non possono essere gestiti secondo una logica meramente commerciale ma, al contempo, essi non possono essere gestiti secondo criteri puramente “assistenzialistici”.

Il bilanciamento tra le due contrapposte esigenze della gestione efficace e dell’accesso universale in quanto servizi pubblici è perseguito, da una parte, attraverso un equilibrio tra garanzia di attuazione di gradi crescenti di concorrenza e apertura al mercato e, dall’altra, mediante la garanzia di prestazioni generali del servizio di trasporto.

Entro tale cornice, come si è già accennato, ha un ruolo fondamentale il contratto di servizio pubblico (40) con il quale viene ricercato tale delicato e complesso equilibrio, attraverso la previsione, eventuale, di diritti di esclusiva e compensazioni finanziarie a fronte di servizi resi anche in un mercato di per sé non remunerativo (41). A sua volta, il disposto dell’art. 3, par. 1, del Regolamento CE n. 1370/2007 prevede che l’autorità che attribuisce un diritto di esclusiva ovvero una compensazione “*a fronte dell’assolvimento di obblighi di servizio pubblico deve farlo nell’ambito di un contratto di servizio pubblico*”.

Invero, anche in prospettiva storica il contratto di servizio ha rappresentato il fondamentale atto di regolazione, non limitandosi a definire, nel quadro delle relazioni tra autorità affidante e operatore, gli obblighi e i diritti reciproci, ma

(40) Il contratto di servizio si presenta come “*l’anello di congiunzione tra la regolazione e la gestione*”, con una natura conseguentemente “ibrida”, di “istituto bicefalo”, “*in parte contratto ed in parte provvedimento, così che anche la tutela non può che essere differenziata, secondo che vengano in considerazione clausole negoziali accedenti alla gestione del servizio o previsioni regolatrici*”. In questi termini, M. Dugato, *Regolazione e gestione del trasporto pubblico locale tra principi generali e discipline di settore*, cit., p. 23.

(41) Il D.Lgs. 422/1997, all’art. 18, dispone che il servizio di trasporto pubblico, con qualsiasi modalità effettuato e in qualsiasi forma affidato, sia regolato “*mediante contratti di servizio di durata non superiore a nove anni*”. D’altra parte, occorre menzionare i molteplici irrisolti problemi relativi alle carenze degli investimenti sulle infrastrutture, strumentali e di servizio e, più in generale, l’insufficienza del finanziamento del trasporto pubblico locale, in uno scenario caratterizzato dagli incompiuti tentativi di traghettare il sistema dal modello della spesa storica a quello dei costi standard, nonché di tentare di introdurre una liberalizzazione più annunciata che perseguita realmente, a fronte oltretutto delle difficoltà, per molti aspetti più politiche che tecniche, di “*coniugare contenuti sociali ed efficienza economico-gestionale, in un quadro di recuperata sostenibilità economica*”. In questi termini, E. BOSCOLO, *Il finanziamento statale del trasporto pubblico locale tra spesa storica e costi standard*, in F. ROVERSI MONACO, G. CAIA (a cura di), *Il trasporto pubblico locale. Principi generali e disciplina di settore*, Napoli, 2018, p. 195.

stabilendo, altresì, appunto, “*le regole per la gestione, a partire dalla concreta identificazione degli obblighi di servizio e dalla corrispondente individuazione delle compensazioni finanziarie*” (42).

In generale, si evidenzia come l’attuale configurazione della disciplina europea della materia derivi indubbiamente dalla finalità di garantire il trasporto come servizio essenziale delle persone, tramite individuazione di servizi qualitativamente alti, tempi certi di erogazione e tariffe accessibili alla generalità.

Parallelamente, tuttavia, si riscontra come l’evoluzione della disciplina del TPL rappresenti, altresì, il risultato delle esigenze di contenimento degli oneri per la finanza pubblica. Da qui, su forte spinta comunitaria, il *favor* per l’ingresso nel settore di operatori privati, al fine appunto di renderlo più efficiente e competitivo (43).

Le garanzie per i cittadini utenti finali sono individuate nei menzionati regolamenti, tra i quali, più specificamente, il Regolamento n. 1371/2007 concernente il servizio di trasporto ferroviario, nonché negli atti regolatori adottati sulla base di questi (44).

(42) In questi termini T. BONETTI, *Il trasporto pubblico locale nel prisma della mobilità sostenibile*, in *Dir. Amm.*, fasc. 3, 2020, pp. 563 ss.

(43) Da qui, conseguentemente, la scelta “prudente” dell’ordinamento europeo per una concorrenza “regolata”, combinata alla “dichiarata neutralità per la proprietà dell’impresa, che può essere tanto pubblica, quanto privata”. Così M. DUGATO, *Regolazione e gestione del trasporto pubblico locale tra principi generali e discipline di settore*, in F.A. ROVERSI MONACO, G. CAIA (a cura di), *Il trasporto pubblico locale. Situazione ordinamentale e prospettive*, cit., p. 22, il quale evidenzia, in sintesi, che “*le modalità di gestione legittimate dal Regolamento comunitario sono quattro: la gara per l’attribuzione della gestione in regime esclusivo; la gestione diretta; la gestione in house; l’aggiudicazione diretta (praticabile solo per affidamenti caratterizzati da importo limitato o in caso di pericolo di interruzione del servizio)*”, rilevando altresì che “*la prima modalità è del tutto indisponibile al legislatore nazionale, che non può eliminarla o comprimerla, mentre gli altri sistemi possono in astratto essere compressi o limitati nell’estensione del regime concorrenziale*”. Per una lucida analisi delle contraddizioni delle norme succedutesi in tema di servizi pubblici locali e concorrenza, si rinvia a F. MERUSI, *La tormentata vita della concorrenza nei servizi pubblici locali*, in *Munus*, 2011, pp. 413 ss.

(44) Appare, tuttavia, opportuno ricordare che l’adeguamento dell’ordinamento interno non è stato immediato, né tantomeno privo di complessità. Lo Stato italiano è stato più volte soggetto a procedure di infrazione proprio a causa del mancato recepimento di norme europee nella materia dei trasporti. Soltanto a titolo esemplificativo, si può citare, *ex multis*, la procedura di infrazione 2013_2260 per violazione dei diritti dell’Unione in merito al Regolamento UE n. 18/2011 relativo ai diritti dei passeggeri di autobus. Cfr. https://www.affarieuroppei.gov.it/files/1409_Procedure%20di%20infrazione.pdf.

In linea generale, tra i molteplici principi che la disciplina complessivamente intesa esprime risultano particolarmente rilevanti: la garanzia alla accessibilità generale, la garanzia della non discriminazione, la garanzia all'informazione, la garanzia alla qualità e alla efficienza del servizio, declinate in varia misura attraverso alcuni strumenti che si evidenzieranno nel prosieguo della trattazione.

4. La tutela preventiva e successiva dei diritti dei passeggeri: il modello della carta dei servizi e il ruolo dell'Autorità di Regolazione dei Trasporti

La carta dei servizi rappresenta senza dubbio uno strumento di ulteriore affermazione dei diritti dei passeggeri. Essa è stata introdotta per disciplinare tutto il settore dei servizi pubblici, quale istituto posto a garanzia della loro qualità in senso ampio ed è stata prevista, per la prima volta, dalla c.d. Direttiva Ciampi (45), come forma preventiva di tutela attivabile dagli utenti.

In riferimento all'evoluzione normativa dell'istituto, è necessario, in sintesi, ricordare il D.Lgs. 30 luglio 1999, n. 286 (46), che costituisce ancora oggi la fonte giuridica di riferimento, il cui art. 11 ha previsto che i servizi pubblici siano erogati tenendo presente l'attuazione della soddisfazione degli utenti. Con la L. 24 dicembre 2007, n. 244 è stata, inoltre, introdotta (47) l'obbligatorietà di

(45) Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 27 gennaio 1994 *Principi sull'erogazione dei servizi pubblici*. In relazione alle carte dei servizi, v. G. VESPERINI, S. BATTINI, *La carta dei servizi pubblici. Erogazione delle prestazioni e diritti degli utenti*, Rimini, 1997; L. IEVA, *Tutela dell'utente e qualità del servizio pubblico, Dall'organizzazione alla Carta dei servizi*, Milano, 2002.

(46) D.Lgs. 30 luglio 1999, n. 286, recante “*Riordino e potenziamento dei meccanismi e strumenti di monitoraggio e valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell'attività svolta dalle amministrazioni pubbliche, a norma dell'art. 11 della L. 15 marzo 1997, n. 59*”. Art. 11 - Qualità dei servizi pubblici: “*1. I servizi pubblici nazionali e locali sono erogati con modalità che promuovono il miglioramento della qualità e assicurano la tutela dei cittadini e degli utenti e la loro partecipazione, nelle forme, anche associative, riconosciute dalla legge, alle inerenti procedure di valutazione e definizione degli standard qualitativi. [...] 4. Sono in ogni caso fatte salve le funzioni e i compiti legislativamente assegnati, per alcuni servizi pubblici, ad autorità indipendenti. 5. Restano applicabili, [...] i decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri recanti gli schemi generali di riferimento già emanati ai sensi del suddetto articolo*”.

(47) Anche se in verità già con l'art. 2 del D.L. 12 maggio 1995, n. 163, convertito in L. 11 luglio 1995 (successivamente abrogato dal D.Lgs. 286/1999) era stata prevista l'adozione obbligatoria della carta dei servizi per una serie di servizi, tra i quali figuravano i trasporti.

adozione della carta dei servizi per i gestori (48). Tuttavia, la cornice regolatoria della materia è molto complessa, perché hanno concorso alla medesima anche il D.Lgs. 6 settembre 2005, n. 206 (49), la L. 4 marzo 2009, n. 15 (50) e la L. 18 giugno 2009, n. 69 (51), che introducono norme di rilievo sul piano della tutela delle posizioni giuridiche dei fruitori dei servizi pubblici.

Tutte le norme evocate costituiscono la base giuridica di riferimento per la valutazione della qualità e quantità dei servizi pubblici considerati nel loro complesso, con la conseguente necessità di garantire livelli di qualità e quantità pre-stabiliti e valutati secondo principi di partecipazione e trasparenza, nell'ambito del raggiungimento di un equilibrio tra soggetto "forte" e soggetto "debole" del

(48) L. 24 dicembre 2007, n. 244, *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2008)*, il cui art. 2, comma 461 ha previsto che "Al fine di tutelare i diritti dei consumatori e degli utenti dei servizi pubblici locali e di garantire la qualità, l'universalità e l'economicità delle relative prestazioni, in sede di stipula dei contratti di servizio gli enti locali sono tenuti ad applicare le seguenti disposizioni: a) previsione dell'obbligo per il soggetto gestore di emanare una "Carta della qualità dei servizi", da redigere e pubblicizzare in conformità ad intese con le associazioni di tutela dei consumatori e con le associazioni imprenditoriali interessate, recante gli standard di qualità e di quantità relativi alle prestazioni erogate così come determinati nel contratto di servizio, nonché le modalità di accesso alle informazioni garantite, quelle per proporre reclamo e quelle per adire le vie conciliative e giudiziarie nonché le modalità di ristoro dell'utenza, in forma specifica o mediante restituzione totale o parziale del corrispettivo versato, in caso di inottemperanza; b) consultazione obbligatoria delle associazioni dei consumatori; c) previsione che sia periodicamente verificata, con la partecipazione delle associazioni dei consumatori, l'adeguatezza dei parametri quantitativi e qualitativi del servizio erogato fissati nel contratto di servizio alle esigenze dell'utenza cui il servizio stesso si rivolge, ferma restando la possibilità per ogni singolo cittadino di presentare osservazioni e proposte in merito; d) previsione di un sistema di monitoraggio permanente del rispetto dei parametri fissati nel contratto di servizio e di quanto stabilito nelle Carte della qualità dei servizi, svolto sotto la diretta responsabilità dell'ente locale o dell'ambito territoriale ottimale, con la partecipazione delle associazioni dei consumatori ed aperto alla ricezione di osservazioni e proposte da parte di ogni singolo cittadino che può rivolgersi, allo scopo, sia all'ente locale, sia ai gestori dei servizi, sia alle associazioni dei consumatori [...]".

(49) D.Lgs. 6 settembre 2005, n. 206, Codice del consumo. Sulle forme di tutela previste per i cittadini in quanto utenti/consumatori nell'ambito dei servizi pubblici, cfr. S. MIRATE, *La tutela del cittadino utente consumatore: profili pubblicitici*, in *Resp.civ. e prev.*, 2023, pp. 40 ss.

(50) L. 4 marzo 2009, n. 15, *Delega al Governo finalizzata all'ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e alla efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni nonché disposizioni integrative delle funzioni attribuite al Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro e alla Corte dei conti*.

(51) L. 18 giugno 2009, n. 69, *Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile*.

rapporto, tanto è vero che è prevista come obbligatoria la definizione preventiva sia delle tipologie e quantità di servizi erogati, sia, soprattutto, della loro qualità.

In quest'ottica emerge l'importanza fondamentale, sempre sul piano delle garanzie per l'utente, della partecipazione, individuale o attraverso soggetti rappresentativi, come le organizzazioni di consumatori, finalizzata alla identificazione degli standard qualitativi finali.

La sottrazione, pertanto, della definizione degli standard di qualità alla valutazione unilaterale dei soggetti erogatori e l'apertura di un dialogo con gli utenti sono criteri informatori dell'attività di erogazione di servizi a principi di trasparenza, equità ed efficienza.

L'obiettivo perseguito dal legislatore, coerentemente peraltro a medesime prerogative della disciplina eurounitaria, è quello di rendere i servizi pubblici valutabili secondo parametri di obiettività per soddisfare l'efficienza e la qualità degli stessi.

Questo tema di carattere trasversale a tutti i servizi pubblici è tanto più sentito in un settore nevralgico per la società e l'economia europee, quale quello dei trasporti (52), in cui l'utente è chiaramente il passeggero del servizio di trasporto pubblico. In questo ambito, oltre alle norme citate, risulta interessante richiamare, al livello nazionale, il D.P.C.M. 30 dicembre 1998, con il quale è stato emanato lo schema generale di riferimento per la predisposizione della carta dei servizi pubblici di trasporto (53).

Lo schema allegato al decreto costituisce un rilevante parametro di analisi, costituendo esso il riferimento generale per la predisposizione delle singole carte della mobilità, esprimendo in modo più puntuale di quanto possa reperirsi nelle fonti normative citate fino a ora, in cosa consistano i diritti dei passeggeri.

A questo riguardo è utile richiamare l'art. 4.2 del decreto, rubricato proprio "*Diritti e doveri del viaggiatore*". Con riguardo a quanto qui di interesse, ovvero i diritti, spiccano: il diritto alla continuità e certezza del servizio; il diritto

(52) In merito all'impatto economico del settore dei trasporti in Unione europea si veda la pubblicazione della Commissione europea, *I trasporti dell'UE in cifre - EU transport in figures Statistical pocketbook 2021*, in <https://op.europa.eu/it/publication-detail/-/publication/14d7e768-1b50-11ec-b4fe-01aa75ed71a1>.

(53) D.P.C.M. 30 dicembre 1998 *Schema generale di riferimento per la predisposizione della carta dei servizi pubblici del Settore Trasporti*, cosiddetta Carta della mobilità.

alla facile accessibilità alle informazioni; il diritto alla rispondenza tra i servizi acquistati e quelli effettivamente erogati.

Si tratta, peraltro, di un insieme di diritti che fonda la possibilità di attivare forme di tutela, nel caso in cui a tali diritti non corrisponda un'adeguata offerta del servizio da parte del soggetto erogatore. La carta dei servizi si configura, pertanto, quale impegno giuridicamente vincolante per i soggetti erogatori di servizi, sia sotto il profilo della sua adozione, sia sotto quello del suo rispetto.

Ciò risulta evidente anche dalla circostanza che la medesima costituisca imprescindibile unità di misura per la stima della qualità delle prestazioni, nel senso che attraverso le sue prescrizioni risulta possibile verificare il grado di adeguatezza della qualità del servizio offerto rispetto agli standard qualitativi predefiniti.

Le carte dei servizi sono, dunque, connotate da un significativo contenuto di garanzia nei confronti dei cittadini/utenti, i quali, peraltro, cooperano, mediante apposite associazioni di categoria, alla loro formazione e redazione e possono, altresì, individualmente ottenere una tutela dei loro diritti, che è possibile definire preventiva, perché predefinita nei contenuti, e quindi costituente un parametro oggettivo di valutazione della qualità del servizio reso (54).

A tale riguardo, risulta possibile individuare nei passeggeri utenti situazioni giuridiche valutabili, nella maggior parte dei casi, come diritti soggettivi (55) e, meno frequentemente, come interessi legittimi, a seconda che si discuta di contenuti garantiti dal contratto di trasporto e dalla carta dei servizi circa le quantità e le qualità del servizio offerto, oppure di aspettative, giuridicamente rilevabili alla stregua di interessi collettivi, all'organizzazione ottimale del servizio, rispetto al quale sussistano ovviamente spazi di discrezionalità in capo all'ente erogatore.

A fronte di prestazioni individuate preventivamente e valutabili all'esito della erogazione in termini di qualità corrispondono, pertanto, altrettanti diritti soggettivi che fondano l'azionabilità di forme di tutela, nonché, ove previsti, anche diritti ad indennizzi automatici.

(54) Su tale tema v. G. MASTRANDEA, *Le carte dei servizi ferroviari e la qualità della prestazione*, in www.giustizia-amministrativa.it.

(55) V. §2 e nota (28).

Come visto, la qualità del servizio, ossia il “risultato”, inteso come satisfattività delle prestazioni rese agli utenti (56), è un fattore assolutamente importante e decisivo nel settore dei servizi pubblici. Si può, del resto, affermare come il risultato della gestione rappresenti il dato caratterizzante e distintivo del servizio pubblico (57). Per questa ragione, è importante la presenza di Autorità amministrative indipendenti che svolgano funzioni per la regolazione delle attività nel settore e per l’accesso dei gestori alle relative infrastrutture e ciò al fine di assicurare il rispetto dei livelli qualitativi delle prestazioni da parte dei soggetti che gestiscono il servizio pubblico (58). Appare opportuno al riguardo ricordare come l’istituzione di un’ autorità amministrativa indipendente in materia di trasporti sia avvenuta recentemente, nonostante il dibattito parlamentare sulla sua istituzione vada riferito agli anni Novanta, ossia al periodo in cui sono state istituite le autorità amministrative indipendenti per l’energia elettrica e il gas e per la garanzia delle comunicazioni (59).

È stata, dunque, istituita con l’art. 37 del D.L. 6 dicembre 2011, n. 201, convertito in L. 22 dicembre 2011, n. 214, l’Autorità di regolazione dei trasporti (c.d. ART), chiamata a svolgere funzioni di regolazione finalizzate a garantire

(56) Così G. CAIA, *Il trasporto pubblico locale come paradigma del servizio pubblico (disciplina attuale ed esigenze di riordino)*, in *Osservatorio costituzionale*, Fasc. 3/2018, 12 novembre 2018, p. 338.

(57) In relazione alle modalità ed alle misure per la cura degli interessi dell’utenza del servizio pubblico cfr. T.F. GIUPPONI, *Trasporto pubblico locale e diritti dei cittadini-utenti: il contributo della giurisprudenza costituzionale*, in F. ROVERSI MONACO, G. CAIA (a cura di), *Il trasporto pubblico locale*, Napoli, 2018, vol. II, pp. 29 ss. ed in generale F. GIGLIONI, *Le garanzie degli utenti dei servizi pubblici locali*, in *Diritto amministrativo*, 2005, pp. 353 ss. e M. RAMAJOLI, *La tutela degli utenti nei servizi pubblici a carattere imprenditoriale*, in *Diritto amministrativo*, 2000, pp. 383 ss.

(58) Su questo argomento cfr. M. DUGATO, *Regolazione e gestione del trasporto pubblico locale tra principi generali e discipline di settore*, in F.A. ROVERSI MONACO, G. CAIA (a cura di), *Il trasporto pubblico locale. Situazione ordinamentale e prospettive*, pp. 19 ss.; F. MERUSI e S. ANTONIAZZI, *Vent’anni di regolazione accentrata di servizi pubblici locali*, Torino, 2017; G. NAPOLITANO, A. PERFETTO, a cura di, *La regolazione efficiente dei servizi pubblici locali*, Napoli, 2017.

(59) Il settore dei trasporti era annoverato tra quelli da sottoporre al controllo di un’ autorità di indipendente, secondo quanto previsto originariamente dal disegno di legge AS 359/1994, poi sfociato nella L. 14 novembre 1995, n. 481 istitutiva della Autorità per l’energia elettrica e il gas (Aeeg) e dell’Autorità per la garanzia nelle comunicazioni (Agcom). Il secondo tentativo, mai portato a compimento a causa dello scioglimento anticipato delle Camere, si ebbe con il disegno di legge AS 1366/2007, che prevedeva un generale riordino delle Autorità indipendenti e, contestualmente, l’istituzione dell’Autorità per i servizi e l’uso delle infrastrutture.

la concorrenza tra gli operatori del settore, l'efficienza produttiva delle gestioni, il contenimento delle tariffe, nonché, l'accesso alle infrastrutture e, appunto, per quel che qui rileva specificamente, la qualità delle prestazioni (60) offerte ai cittadini/utenti, nel senso della definizione dei livelli di qualità dei servizi di trasporto e dell'individuazione dei contenuti minimi dei diritti dei medesimi utenti nei confronti dei gestori.

La presenza dell'Autorità di regolazione risponde alle esigenze di conformazione e vigilanza sulla qualità delle prestazioni di servizi nell'interesse degli utenti del servizio pubblico. Pertanto, per garantire tali esigenze non sarebbe necessario che il servizio pubblico sia sottoposto a concessione amministrativa, essendo sufficiente la sua regolazione (61).

Nella generalità dei casi, come noto, il TPL è fondato su mezzi che si muovono su rotaia e su strada. Pertanto, occorre fare riferimento al menzionato art. 37 del D.L. 201/2011 per tutte le competenze attribuite all'ART su tali tipologie trasportistiche.

In particolare, l'Autorità dei trasporti, in base al comma 2, lett. a), dell'art. 37 del D.L. 201/2011, è, dunque, chiamata a garantire, condizioni di accesso eque e non discriminatorie anche alle infrastrutture ferroviarie, nelle quali si possono ricomprendere anche le ferrovie regionali. La lett. b) della disposizio-

(60) Sull'Autorità di Regolazione dei Trasporti, oltre all'esaustivo contributo specifico presente in questo volume, si vedano, senza pretese di completezza, altresì, C. CARUSO, *L'autorità di regolazione dei trasporti nell'ordinamento amministrativo e costituzionale*, in *Il trasporto pubblico locale. Vol. II*, cit., pp. 85 ss.; A. POLICE, *Il servizio pubblico di trasporto in Italia: regolazione e mercato nel trasporto ferroviario*, in *Nuove autonomie*, 3, 2015, pp. 321 ss.; C. GOLINO, *La regolazione nel settore dei trasporti e il difficile avvio della sua Autorità*, in *www.giustamm.it*, 6/2014, pp. 4 ss.; G. MELE, *Il perimetro regolatorio dell'Autorità dei trasporti: prime considerazioni e verifiche*, in *Rivista Italiana di Antitrust*, 2/2014, pp. 69 ss.; L. TORCHIA, *La regolazione indipendente nel settore dei trasporti*, in *Astrid*, 20/2013; A. TONETTI, *L'Autorità di regolazione dei trasporti*, in *Giorn. dir. amm.*, 6/2012, pp. 589 ss.

(61) In questi termini, sempre G. CAIA, *Il trasporto pubblico locale come paradigma del servizio pubblico (disciplina attuale ed esigenze di riordino)*, cit., p. 339. Sul tema della non necessità del sistema delle concessioni amministrative, con eventuale passaggio dall'attuale sistema delle concessioni, le quali, in genere, sono accompagnate dall'attribuzione al concessionario di un diritto di esclusiva, ad un sistema autorizzatorio che consenta l'espletamento del servizio ad una pluralità di operatori in concorrenza tra loro sulle stesse tratte con effetti benefici anche per i consumatori/passeggeri, si vedano M. MIDIRI, *Evoluzione tecnologica, anacronismi legislativi, nuove esigenze di regolazione*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 6, 2016, pp. 2307 ss.; C. CATALDI, *Il "Quarto pacchetto ferroviario": la proposta per uno spazio ferroviario europeo unico e liberalizzato*, in *Munus*, 2016, pp. 143 ss.