

**Alma Mater Studiorum – Università di Bologna**

**DOTTORATO DI RICERCA IN**

**Stato, Persona e Servizi**

**nell'Ordinamento Europeo e Internazionale**

**Ciclo XXVII**

**Settore Concorsuale di afferenza: 12/B1**

**Settore Scientifico disciplinare: IUS/06**

**La Carta dei servizi nel settore dei trasporti  
e la tutela del passeggero**

**Presentata da:** Dott.ssa Chiara Iannizzotto

**Coordinatore Dottorato**

Chiar.mo Prof.  
Andrea Morrone

**Relatore**

Chiar.mo Prof.  
Stefano Zunarelli

Esame finale anno 2015

## INDICE

INTRODUZIONE.....	5
-------------------	---

### CAPITOLO I

#### IL QUADRO NORMATIVO DI RIFERIMENTO PER I SERVIZI PUBBLICI DI TRASPORTO

1.1. Il processo di privatizzazione e liberalizzazione dei servizi pubblici come naturale premessa all'analisi dell'istituto.....	8
1.2. La direttiva P.C.M. 27 gennaio 1994 e la successiva evoluzione normativa.....	11
1.3. I principi della direttiva P.C.M. 27 gennaio 1994.....	20
1.4. Lo «Schema generale di riferimento per la predisposizione della carta dei servizi pubblici del settore trasporti» di cui al D.P.C.M. 30 dicembre 1998 c.d. «Carta della mobilità».....	23
1.5. Le carte dei servizi previste per le singole modalità di trasporto passeggeri.....	25
1.6. Riflessioni in ordine alla fonte dell'obbligo di adozione delle carte dei servizi da parte dei soggetti privati esercenti un servizio pubblico di trasporto.....	29

**CAPITOLO II**  
**NATURA GIURIDICA DELLE CARTE DEI SERVIZI**  
**PUBBLICI DI TRASPORTO**

- 2.1. Il lungo dibattito della dottrina intorno alla natura giuridica delle carte dei servizi: la teoria dell'inserzione automatica di clausole.....32
- 2.2. Le carte dei servizi come condizioni generali di contratto.....36
- 2.3. Le carte dei servizi come atti di autoregolamentazione vincolante per espressa previsione di legge ex art. 1987 c.c.....37
- 2.4. Profili ricostruttivi della natura giuridica delle carte dei servizi pubblici di trasporto in relazione ai contenuti recepiti .....39

**CAPITOLO III**  
**GLI ENTI PUBBLICI PREPOSTI**  
**ALLA DEFINIZIONE DEI CONTENUTI MINIMI**  
**DELLE CARTE DEI SERVIZI PUBBLICI DI TRASPORTO**  
**E ALLA VIGILANZA SULLA LORO APPLICAZIONE**

- 3.1. I poteri regolatori e di vigilanza dell'Autorità di regolazione dei trasporti.....41
- 3.2. Il riparto di competenze rispetto al decentramento regionale e ai servizi di trasporto pubblico locale.....51
- 3.3. Le funzioni e i poteri di ENAC in materia di carte dei servizi e la possibile sovrapposizione con l'Autorità di regolazione dei trasporti.....56

**CAPITOLO IV**  
**LA TUTELA APPRESTATA AL PASSEGGERO**  
**DALLE CARTE DEI SERVIZI PUBBLICI DI TRASPORTO**

4.1. La natura giuridica degli indennizzi automatici forfettari.....	58
4.2. I procedimenti di reclamo. Prospettiva per un possibile rafforzamento della tutela apprestata al passeggero: l’Autorità dei trasporti come organo di secondo grado.....	61
4.3.1. La tutela giurisdizionale in caso di mancata adozione o violazione delle carte dei servizi. Il ricorso per l’efficienza amministrativa.....	62
4.3.2. La natura della situazione giuridica tutelata.....	63
4.3.3. Legittimazione attiva e passiva.....	69
4.3.4. L’esclusione della tutela risarcitoria.....	72
4.3.5. La sentenza di accoglimento e la sua esecuzione nei confronti del gestore.....	75

<b>BIBLIOGRAFIA.....</b>	
--------------------------	--

## INTRODUZIONE

Non appare agevole, a partire da una ricognizione della vasta dottrina in tema di strumenti di tutela degli utenti dei servizi pubblici, individuare con immediatezza l'attuale ruolo delle «carte dei servizi» nel nostro ordinamento<sup>1</sup>.

Il percorso ricognitivo si presenta complesso sin dalle sue premesse, atteso che la materia di indagine difficilmente potrebbe essere sottratta da almeno tre poderose questioni ad essa intimamente connesse<sup>2</sup>:

- a) la questione del rapporto tra «carte dei servizi» e processo di privatizzazione e liberalizzazione dei servizi pubblici di trasporto;
- b) la questione della natura giuridica delle «carte dei servizi»;
- c) la questione del rapporto tra specifici mezzi di tutela contemplati dalle «carte dei servizi» e i tradizionali mezzi di tutela previsti dall'ordinamento in generale.

---

1

Cfr., sulle carte dei servizi, G. VESPERINI E A. BATTINI, *La carta dei servizi pubblici. Erogazione delle prestazioni e diritti degli utenti*, Rimini, 1997; nonché, i rilievi di M.A. STEFANELLI, *La tutela dell'utente di pubblici servizi*, Padova, 1994, 163. V., inoltre, i contributi di E. RIGHI e L. ESPOSITO, *La carta dei servizi pubblici nella sanità*, in *Sanità pubblica*, 1994, 693; A. BATTINI, *La carta dei servizi*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 1995, 703, n. 7; C. LACAVA, *L'attuazione della carta dei servizi pubblici*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 1996, 873, n. 9; R. MANGIA, *La carta dei servizi nell'ordinamento giuridico italiano*, in *Ragiusan*, 1996, I, 6; C. NARDONE, *Lo schema generale di riferimento per la predisposizione delle «Carte dei servizi pubblici nel settore elettrico»*, in *Rass. giur. Enel*, 1996, 59; G. SCIULLO, *Profili della direttiva 27 gennaio 1994 («Principi sull'erogazione dei servizi pubblici»)*, in *Dir. econ.*, 1996, 47; L. LO SCHIAVO, *La carta dei servizi nel cestino dei rifiuti? Un caso di attuazione di politiche innovative in condizioni di ambiguità*, in *Riv. trim. sc. amm.*, 1997, 53; R. MUSSARI, *L'attuazione della Carta dei servizi pubblici in Italia: brevi considerazioni sullo «stato dell'arte»*, in *Azienda pubblica*, 1997, 335; G. SBISA, *Natura e funzione delle «carte dei servizi». La carta del servizio elettrico*, in *Rass. giur. Enel*, 1997, 333; A. BATTINI, *La tutela dell'utente e la carta dei servizi pubblici*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1998, 185; M. CIRCI, *L'attuazione della carta dei servizi pubblici*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 1998, 790; P. MARCONI, *La carta dei servizi pubblici e la citizen's Charter. La normativa sulla carta dei servizi*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1998, 197; G. VESPERINI, *L'attuazione della carta dei servizi pubblici in Italia*, *ivi*, 1998, 173.

2

S. PIAZZA, *La carta dei servizi pubblici come forma di tutela degli utenti*, in *Nuova Rassegna*, 2004, 2489.

In prima battuta, ad ogni modo, si può riscontrare come la logica dell'istituto sia di rispondere all'esigenza di individuare non solo modalità organizzative atte a promuovere un più elevato livello qualitativo dei servizi erogati alla collettività, ma anche, nel contempo, una più puntuale strumentazione tutoria in favore degli utenti. In tal senso, si è affermato che le carte dei servizi intendono costituire una sorta di patto con i cittadini orientato

3

alla c.d. *customer satisfaction* .

Segnatamente, sia nel caso di servizi pubblici aperti al sistema concorrenziale<sup>4</sup>, sia nel caso di servizi pubblici gestiti (ancora o necessariamente) in forma di monopolio, si è voluto imporre l'utilizzo di un innovativo strumento di protezione, il quale isola alcuni aspetti della regolamentazione del rapporto di utenza per sottoporli ad una disciplina affatto peculiare, che consenta di perseguire l'obiettivo della erogazione di servizi alla collettività secondo parametri qualitativi garantiti. In sostanza, alcuni profili della organizzazione del servizio diventano autonomi e si tramutano in «uno statuto specifico differenziato», che vuole risolvere la problematica di nuova concezione della tutela del consumatore-utente nell'ambito dei rapporti di utenza pubblica.

Dunque, la carta dei servizi possiede la finalità di assicurare la prestazione di un servizio dotato di caratteristiche oggettive improntate a

---

3

L. IEVA, *Il principio della qualità del servizio pubblico e la "carta dei servizi"*, in *Foro Amm.*, 2001, 229.

4

La necessità di nuovi strumenti di tutela anche per i servizi privatizzati è avvertita da ALPA, *Contratti di utenza pubblica*, in *N. giur. civ. comm.*, 1986, 107 e, in particolare, 108. Osserva l'autore: «ci si può chiedere se la progressiva privatizzazione dell'attività della p.a. (e degli enti o società che gestiscono pubblici servizi o servizi considerati comunque essenziali) comporti per il consumatore-utente un vantaggio oppure un regresso». Al momento, dato il complessivo mutamento dell'organizzazione dei servizi anche in materia di rapporti con il consumatore, va segnalato doverosamente come: «la privatizzazione potrebbe acquistare un significato assai rischioso: quello di portare enti erogatori e utenti su un piano di apparente parità, ma di sostanziale squilibrio, legittimato dalle norme privatistiche e imposto dalle esigenze del mercato, cioè dalle imprese medesime».

salvaguardare gli interessi emergenti, meritevoli di tutela, degli utenti. Le determinazioni delle carte in oggetto contribuiscono a completare la disciplina del rapporto di utenza.

Il presente elaborato si propone l'obiettivo di riconoscere e analizzare l'attuale ruolo delle carte dei servizi di trasporto pubblico nel contesto dell'ordinamento italiano, quale strumento di tutela dei passeggeri.

## **CAPITOLO I**

## **IL QUADRO NORMATIVO DI RIFERIMENTO PER I SERVIZI PUBBLICI DI TRASPORTO**

### **1.1. IL PROCESSO DI PRIVATIZZAZIONE E LIBERALIZZAZIONE DEI SERVIZI PUBBLICI COME NATURALE PREMESSA ALL'ANALISI DELL'ISTITUTO**

L'esigenza di introdurre le «carte dei servizi» nel contesto della disciplina dei rapporti di utenza pubblica si pone in stretta relazione con l'importante processo di privatizzazione dei maggiori servizi pubblici del Paese e con le profonde trasformazioni che ne sono derivate nell'intero

<sup>5</sup> settore . Ecco dunque perché in dottrina si è perspicacemente affermato che «la privatizzazione dei servizi non ha prodotto la de-regolazione degli stessi, ma ha richiesto e richiede una loro ri-regolazione» <sup>6</sup> .

Ripercorrere analiticamente le tappe del suddetto processo non rappresenta l'oggetto principale del presente studio, tuttavia si cercherà di dar conto dei dati essenziali delle trasformazioni avvenute attraverso un rapido *excursus*.

Il processo di privatizzazione dei servizi pubblici, inaugurato in Italia a partire dai primi anni '90, si muove essenzialmente lungo due direttrici: da un lato, vi è la crisi della gestione pubblica come modello organizzativo dei <sup>7</sup> servizi , dall'altro, si pone il vincolo imposto dall'Unione Europea al

---

<sup>5</sup> R. RINALDI, *La posizione giuridica soggettiva dell'utente di servizi pubblici*, Milano, 2011.

<sup>6</sup> E. FERRARI, *I servizi a rete in Europa*, Milano, 2000.

<sup>7</sup> Al riguardo evidenziano, in questi anni, alcuni fattori di crisi, identificabili nel forte

risanamento dei bilanci statali e, attraverso la progressiva liberalizzazione, l'attuazione del principio di libera concorrenza anche nel settore dei servizi di pubblica utilità.

Nel descritto contesto si è avvertita la necessità di introdurre norme e strumenti, tra cui anche l'istituzione di apposite Autorità di settore, a garanzia di tutti quegli interessi ritenuti dall'ordinamento meritevoli di tutela e che la gestione privata imprenditoriale non appare idonea a garantire.

A tal proposito la dottrina si è espressa nei termini di uno Stato che da gestore diventa Stato regolatore «uno Stato che svolge per lo più attività regolativa, che si riferirà di norma ad ambiti di attività svolte da privati, di cui attraverso la regolazione vengono poste condizioni di funzionamento efficiente. Lo Stato regolatore sarà altresì responsabile dell'efficacia delle proprie misure, nonché della prevenzione di eventuali effetti indesiderabili su

8

altre sfere sociali delle misure medesime» .

Sul significato da attribuire al termine “regolazione” all'interno del nostro ordinamento si è aperto un lungo dibattito, a partire dalla considerazione per cui difficilmente tale attività appare riconducibile ad una delle tre funzioni pubbliche in cui si articola l'ordinamento. In tal senso è stato detto che «l'allusione che invece, e con sforzo, si può tentare di ricavare dal termine “regolazione”, anche perché pretende di differenziarsi dal termine “regolamentazione”, sembra implicare il fatto che essa non si risolve né in una funzione normativa in senso proprio, né in una vera e propria funzione giurisdizionale, né infine in una funzione amministrativa in senso stretto. È vero: a proposito della “regolazione” si parla spesso di funzione di “governo del settore” riguardo ad una data attività di prestazione di servizio; ma in tal

---

indebitamento di gran parte degli erogatori pubblici di servizi, nell'aggravio della finanza pubblica che dovrebbe ripianare tali deficit ma che non dispone delle risorse sufficienti, nella diffusa insoddisfazione dei cittadini per gli oneri sostenuti cui non corrisponde una adeguata, efficiente e soddisfacente fruizione dei servizi stessi.

8

A. LA SPINA – G. MAIONE, *Lo Stato regolatore*, Bologna, 2000.

caso si dimentica che il “governo” (in senso lato) più che essere uno strumento è un obiettivo, e che gli strumenti per “governare”, almeno giuridicamente, restano quelli della predisposizione di regole che vengono applicate, seguite e fatte valere mediante l’attività di amministrazione e la risoluzione giurisdizionale delle controversie»<sup>9</sup> .

Parallelamente al processo di privatizzazione delle imprese pubbliche di erogazione dei servizi, si muove il processo di liberalizzazione delle attività, con l’apertura al mercato della concorrenza. Attraverso questo ulteriore passaggio «i soggetti privati risultano ammessi a partecipare all’attività del settore in base ad un diritto soggettivo del quale divengono titolari proprio in quanto privati e operanti nell’ambito di una disciplina di tipo privatistico: offrono un servizio al pubblico, ma non svolgono il servizio pubblico ... e divengono titolari del suddetto diritto non più in base ad una concessione, ma tutt’al più in base ad una semplice autorizzazione»<sup>10</sup> .

In un contesto in cui l’erogazione di pubblici servizi si avvia ad essere sempre più oggetto di libera iniziativa economica, esercitata, soprattutto nella fase di transizione dal monopolio alla concorrenza, in condizioni di prevalente interesse privato-imprenditoriale, si è manifestata l’esigenza di trovare nuove forme di tutela degli utenti, anche in risposta agli obblighi derivanti dall’appartenenza all’Unione Europea. Al riguardo si osserva infatti come l’orientamento comunitario sia quello di «riequilibrare la tutela tra gli operatori economici e i consumatori nell’instaurazione di rapporti giuridici e, in particolare, a favore degli utenti di servizi pubblici e privati nella

---

<sup>9</sup> G. FOIS, *Servizi e interessi tra privatizzazioni e regolazione pubblica*, in *Dir. Soc.*, 2000, 2.

<sup>10</sup> G. FOIS, *Servizi e interessi*, op. cit.

11  
stipulazione di contratti di consumo o di utenza» .

Al contempo, si è avvertita l'esigenza di perseguire i processi di liberalizzazione nei singoli settori dei servizi pubblici, adeguando costantemente le richieste del mercato a quelle dell'utenza, attraverso una operazione di monitoraggio e verifica, da effettuarsi con l'intervento delle Autorità di settore e predisponendo i correttivi necessari a che non sia falsato

12  
il gioco della concorrenza, né compromessi i diritti degli utenti .

## **1.2. LA DIRETTIVA P.C.M. 27 GENNAIO 1994 E LA SUCCESSIVA EVOLUZIONE NORMATIVA**

L'istituto delle carte dei servizi pubblici si inserisce nel generale processo di trasformazione dei rapporti tra pubblica amministrazione e cittadini e costituisce lo sviluppo dello studio avviato in Italia nel 1993 per iniziativa dell'allora ministro della Funzione pubblica Sabino Cassese sulla

13  
scia di quanto sperimentato in altri ordinamenti .

---

11

E. PICOZZA, *Le situazioni giuridiche soggettive*, in M. P. CHITI - G. GRECO (diretto da), *Trattato di diritto amministrativo europeo, parte gen.*, Milano, 1997, 536. Cfr., ancora, sul tema, G.F. CARTEI, *Consumatore (tutela del)*, in *Trattato di diritto amministrativo europeo*, cit., P. speciale, 634; G. ALPA, *Proposte di modifica del Trattato CEE in tema di tutela del consumatore*, in *Contratto Impresa Europa*, 1996, 372.

12

In tal senso, cfr. M. CLARICH, *Servizio pubblico e servizio universale: evoluzione normativa e profili ricostruttivi*, in *Rass. Giur. En. El.*, 1998, 50, secondo il quale «con l'avvio degli anni Novanta di un disegno di riforma della pubblica amministrazione volto a ripensare quest'ultima in funzione delle esigenze dei cittadini, si è fatta strada, nel settore dei servizi pubblici, l'idea di introdurre una serie di garanzie minime a favore degli utenti, sulla falsariga delle esperienze straniere delle cosiddette Carte dei servizi. Da destinatari passivi di prestazioni erogate da gestori di servizi pubblici, gli utenti si presentano così sempre più come titolari di «diritti» che trovano particolari forma di tutela».

13

Per gli essenziali riferimenti alle analoghe carte adottate negli altri ordinamenti.

Si trattava del tentativo d'introdurre una c.d. «Carta dei servizi» generale, avente la finalità di determinare meglio il contenuto delle prestazioni da erogare, nonché di stabilire una pluralità di principi e di strumenti di tutela, volti ad assicurare una più incisiva attuazione delle politiche di difesa dei diritti e degli interessi collettivi, propugnati dalla categoria emergente dei consumatori e degli utenti.

Si è perspicacemente osservato in dottrina come l'utilizzo dello strumento semplice della direttiva governativa vada inquadrato nell'ambito della idea ispiratrice della carta dei servizi, la quale intendeva, almeno in

14

origine, costituire una sorta di *moral suasion*, in grado di stimolare successivamente gli enti erogatori dei servizi ad adottare iniziative funzionali alla modernizzazione delle strutture ed al miglioramento qualitativo delle prestazioni. L'obiettivo prefigurato è stato quello di ricondurre la definizione di parametri, di contenuti, di obblighi e di diritti, concernenti l'attività di erogazione del servizio, ad un rapporto dialogico di confronto tra ente e

---

*Citizen's Charter* (Regno Unito, 1991), *Charte des services publics* (Francia, 1992), *Plan de Modernización de la Administración del Estado* (Spagna, 1992), *Government Performance and Results Act* (Stati Uniti, 1993), cfr., CASSESE, *Aggiornamenti sulla riforma amministrativa negli Stati Uniti d'America, nel Regno Unito e in Francia*, in *Corr. giur.*, 1994, 1029 ; SCIULLO, *Profili della direttiva 27 gennaio 1994 («Principi sull'erogazione dei servizi pubblici»)*, in *Dir. econ.*, 1996, 47; SBISÀ, *Natura e funzione delle «carte dei servizi»*. *La carta del servizio elettrico*, in *Rass. giur. Enel*, 1997, 333. Per talune riflessioni della dottrina straniera sull'argomento, cfr., SANDERSON, *Valutazione, apprendimento ed efficacia dei servizi pubblici. Verso la qualità del modello del pubblico servizio*, in *Problemi di amministrazione pubblica*, 1997, 517; BLACKMORE, *I reclami e i loro vincoli: una revisione critica e un'analisi della citizen's charter complaints task force*, ivi, 1998, 335; Inoltre, va ricordata l'avvenuta presentazione al Parlamento europeo di una proposta di *Carta europea dei servizi pubblici*, sulla quale v., RANGONE, *Verso una carta europea dei servizi pubblici?*, in *Regione e governo locale*, 1994, 739; RANGONE, *I servizi di interesse generale in Europa*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 1997, 384; PINOTTI, *Servizi collettivi e ordinamento comunitario*, in *Cons. St.*, 1998, 929. In definitiva, come è stato rilevato da E. PICOZZA, *Le situazioni giuridiche soggettive*, in *Trattato di diritto amministrativo europeo. Parte generale* diretto da M.P. CHITI e G. GRECO, Milano, 1997, 536: «Il nuovo orientamento comunitario è quello di riequilibrare la tutela tra gli operatori economici e i consumatori nell'instaurazione di rapporti giuridici e, in particolare, a favore degli utenti di servizi pubblici e privati nella stipulazione di contratti di consumo o utenza».

14

In tal senso, SCIULLO, *Profili della direttiva 27 gennaio 1994 («Principi sull'erogazione dei servizi pubblici»)*, in *Dir. econ.*, 1996, 47.

destinatari, che potesse essere, in definitiva, in grado di meglio modulare le  
rispettive posizioni, con beneficio di entrambe le controparti <sup>15</sup> .

Sotto quest'ultimo profilo, è stato affermato che le carte dei servizi vogliono costituire una sorta di «accordo preliminare» delle amministrazioni eroganti servizi con gli utenti, funzionale al perseguimento della c.d. *customer satisfaction*, ovvero finalizzato a garantire prestazioni informate a parametri qualitativi prefissati e verificabili <sup>16</sup> .

Le regole indicate nella Carta dei servizi pubblici sono state recepite, in linea generale, dalla Direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri 27 gennaio 1994, contenente i Principi sull'erogazione dei servizi pubblici.

In tal modo, le linee guida della carta dei servizi hanno acquisito rilevanza giuridica nei confronti dei destinatari della direttiva e cioè nei confronti delle strutture ministeriali e delle amministrazioni ad esse collegate <sup>17</sup> .

Successivamente, i principi contenuti nella direttiva del 27 gennaio 1994 hanno acquisito valore precettivo vincolante attraverso il D.L. 12 maggio 1995 n. 163, convertito in Legge 11 luglio 1995 n. 273, sulle misure per la semplificazione dei procedimenti amministrativi e per il miglioramento dell'efficienza delle pubbliche amministrazioni. Precisamente, l'art. 2 del citato D.L. n. 163/1995 (in seguito abrogato dall'art. 11 del D.Lgs. 30 luglio 1999 n. 286) prevedeva, al primo comma, l'emanazione, con decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, di schemi generali di riferimento di carte

---

<sup>15</sup>

IEVA, *Il principio della qualità del servizio pubblico e la «carta dei servizi»* in *Foro Amm.*, 2001, III, 234.

<sup>16</sup>

PIAZZA, *La carta dei servizi pubblici come forma di tutela degli utenti*, in *Nuova Rass.*, 2004, 2490.

<sup>17</sup>

Per un approfondito esame della natura e dell'efficacia giuridica della direttiva, v. G. SCIULLO, *Profili della direttiva 27 gennaio 1994 («Principi sull'erogazione dei servizi pubblici»)*, in *Dir. econ.*, 1996, 47.

dei servizi pubblici, elaborate dal dipartimento della funzione pubblica, d'intesa con le amministrazioni interessate. Il secondo comma del medesimo art. 2, poi, stabiliva che gli enti erogatori di servizi pubblici adottassero le rispettive carte dei servizi pubblici sulla base dei principi indicati dalla direttiva e dello schema generale di riferimento.

Per effetto dell'art. 2 cit., per quanto concerne il servizio pubblico di trasporto, è stato emanato il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 30 dicembre 1998 «Schema generale di riferimento per la predisposizione della carta dei servizi pubblici del settore trasporti (Carta della mobilità)», di cui si dirà ampiamente oltre.

Il panorama normativo in materia ha subito, successivamente, una modificazione ad opera del D.Lgs. 30 luglio 1999 n. 286 (di attuazione della L. 15 marzo 1997, n. 59 c.d. Legge Bassanini, art. 11-17), il quale ha abrogato espressamente l'art. 2 della Legge n. 273/1995, stabilendo una nuova disciplina semplificata in tema di determinazione dei parametri guida per l'emanazione delle carte dei servizi.

In particolare, secondo quanto stabilito dal art. 11 comma 1 del D.Lgs. n. 286, cit., i pubblici servizi (nazionali e locali) sono erogati in modo tale da: 1) promuovere il generale miglioramento della qualità; 2) assicurare la tutela effettiva dei cittadini e degli utenti; 3) consentire la partecipazione - nelle forme, anche associative, riconosciute dalla legge - alle procedure di valutazione e di definizione degli standard qualitativi.

Al comma 2 dell'art. 11 del D.Lgs. n. 286/1999, recentemente abrogato in base alla lettera a) del comma 13 dell'art. 19, D.L. 24 giugno 2014 n. 90, veniva, inoltre, stabilito che le modalità di definizione, adozione e pubblicizzazione degli standard di qualità, i casi e le modalità di adozione delle carte dei servizi (specifiche), i criteri di misurazione della qualità dei servizi, le condizioni di tutela degli utenti, nonché i termini ed i limiti di indennizzo automatico forfettario all'utenza per mancato rispetto del livello di prestazione garantito fossero stabiliti, unicamente, tramite lo strumento delle

"direttive" (aggiornabili annualmente) del Presidente del Consiglio. Mentre, per quanto riguarda i servizi erogati (direttamente o indirettamente) dalle regioni e dagli enti locali, era previsto che si provvedesse con «atti di indirizzo e coordinamento» adottati d'intesa con la Conferenza unificata di cui al D.Lgs.

18  
28 agosto 1997, n. 281 .

Il comma 4 dell'art. 11 del citato D.Lgs. n. 286/1999, tutt'ora in vigore, fa salve in ogni caso le funzioni e i compiti legislativamente assegnati, per alcuni servizi pubblici, ad autorità indipendenti, mentre il comma 5 anch'esso ancora in vigore, fa salva l'applicabilità dei decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri recanti gli schemi generali di riferimento già emanati ai sensi dell'abrogato articolo 2 della Legge n. 273/1995, fra i quali rientra il sopra menzionato d.P.C.M. 30 dicembre 1998 «Schema generale di riferimento per la predisposizione della carta dei servizi pubblici del settore trasporti (Carta della mobilità)».

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

Come è possibile ricavare dal dossier che ha accompagnato il decreto

---

18

L'utilizzo dello strumento dell'atto d'indirizzo e coordinamento, ai sensi del D.Lgs. n. 281 del 1997, per i servizi pubblici regionali e locali, è stato ritenuto necessario, stante la dubbia efficacia della direttiva governativa (atto di indirizzo politico-amministrativo, valido per le strutture ministeriali e collegate) nei confronti degli enti gestori di servizi pubblici, dipendenti dalle autonomie regionali e locali. Sul punto, cfr. IEVA, *Il principio della qualità del servizio pubblico e la «carta dei servizi»* in *Foro Amm.*, 2001, III, 234.

all'esame della Camera , il comma in esame era teso ad abrogare le attività dell'ANAC relative alla qualità dei servizi pubblici, derivanti dall'applicazione della disposizione di cui all'art. 11 comma 2 del D.Lgs. n. 286/1999.

Invero, l'art. 11 comma 2 del D.Lgs. n. 286 cit, attribuiva alla CIVIT (poi ANAC, secondo quanto disposto dall'art. 5 del D.L. 31 agosto 2013 n. 101, come convertito dalla Legge 30 ottobre 2013 n. 125) il potere di proposta al Presidente del Consiglio dei Ministri ai fini della emanazione delle direttive sugli standard qualitativi dei servizi pubblici. La stessa disposizione, per quanto riguarda i servizi erogati direttamente o indirettamente dalle regioni e dagli Enti locali, rinviava inoltre ad atti di indirizzo e coordinamento adottati d'intesa con la Conferenza unificata di cui al decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, sempre su proposta della Autorità.

Nonostante la dottrina antecedente alla descritta abrogazione si riferisse al comma 2 dell'art. 11 D.Lgs. n. 286/1999 quale fonte centrale della disciplina delle «carte dei servizi», nel nostro ordinamento non mancano plurime disposizioni normative di rango primario che regolano sotto diversi profili l'istituto.

Tra queste, rileva il D.L. 24 gennaio 2012 n. 1 c.d. «Decreto Liberalizzazioni», convertito con modifiche dalla Legge 24 marzo 2012 n. 27, che all'art. 8, comma 1, che sancisce il carattere impegnativo e vincolante delle «carte dei servizi», laddove indica che queste servono a definire gli «obblighi» cui i gestori dei pubblici servizi (o di un'infrastruttura necessaria per l'esercizio di attività di impresa o per l'esercizio di un diritto della persona costituzionalmente garantito) debbono attenersi.

Il citato art. 8, D.L. n. 1/2012, al comma 1, prevede inoltre che le carte di servizi debbano indicare in modo specifico i diritti, anche di natura

risarcitoria, che gli utenti possono esigere nei confronti dei gestori del servizio e dell'infrastruttura.

Al comma 2, l'art. 8, D.L. n. 1/2012, stabilisce altresì che al fine di tutelare i diritti degli utenti dei servizi pubblici e di garantire la qualità, l'universalità e l'economicità delle relative prestazioni, le Autorità indipendenti di regolazione e ogni altro ente pubblico, anche territoriale, dotato di competenze di regolazione sui servizi pubblici, definiscano gli specifici diritti di cui al sopra citato comma 1.

Sulla scorta del disposto di cui all'art. 8, D.L. n. 1/2012, sopra menzionato, è possibile affermare che l'istituto delle carte dei servizi, nelle intenzioni del legislatore, non possa essere ritenuto quale mera raccolta di clausole di stile o di generiche e vuote formule, bensì esso è (o dovrebbe essere) fonte di regole cogenti, che debbono essere articolate in modo chiaro e preciso, dalle quali discendono, in capo ai soggetti coinvolti, obblighi e relative sanzioni in caso di inosservanza, e diritti in capo ai soggetti tutelati<sup>20</sup>.

A seguito delle modifiche introdotte dal D.L. n. 1/2012, la definizione dei contenuti minimi delle «carte dei servizi» è demandata alle Autorità indipendenti di regolazione nonché a ogni altro ente pubblico, anche territoriale, dotato di competenze di regolazione sui servizi pubblici.

Fra le disposizioni normative che hanno ad oggetto l'istituto delle «carte dei servizi», rileva il D.Lgs. 6 settembre 2005 n. 206 «Codice del consumo», che, all'art. 101, rinvia alla legge per l'individuazione degli enti erogatori di servizi pubblici sui quali grava l'obbligo di adottare, attraverso specifici meccanismi di attuazione diversificati in relazione ai settori, apposite carte dei servizi.

Sempre con riferimento al Codice del consumo, è interessante rilevare

---

20

A.M. BENEDETTI, *Liberalizzazioni, carte dei servizi e diritti degli utenti*, Relazione tenuta in occasione del VII Congresso giuridico-forense per l'aggiornamento professionale 15-17 marzo 2012 Roma, in [www.consiglionazionaleforense.it](http://www.consiglionazionaleforense.it).

che l'art. Art. 140-bis del D.Lgs. n. 206/2005 ha previsto che nella condanna a seguito dell'accoglimento di un'azione di classe proposta nei confronti di gestori di servizi pubblici, il Tribunale tenga conto di quanto riconosciuto in favore degli utenti e dei consumatori danneggiati nelle relative carte dei servizi eventualmente emanate.

Nell'ambito delle carte dei servizi pubblici locali, rileva l'art. 2, comma 461, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 «Finanziaria 2008», che reca le disposizioni che gli enti locali sono tenuti ad applicare nella stipula dei contratti di servizio al fine di tutelare i diritti degli utenti dei servizi pubblici locali e di garantire la qualità, l'universalità e l'economicità delle relative prestazioni.

Tra tali disposizioni, è previsto espressamente l'obbligo per il soggetto gestore di emanare una «Carta della qualità dei servizi», da redigere e pubblicizzare in conformità ad intese con le associazioni di tutela dei consumatori e con le associazioni imprenditoriali interessate, recante gli standard di qualità e di quantità relativi alle prestazioni erogate così come determinati nel contratto di servizio, 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.

Il comma 461 dell'art. 2 in parola ha previsto altresì l'attivazione di un sistema di monitoraggio permanente del rispetto dei parametri fissati nel contratto di servizio e di quanto stabilito nelle Carte della qualità dei servizi, svolto sotto la diretta responsabilità dell'ente locale 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. È inoltre prevista l'istituzione di una sessione annuale di verifica del funzionamento dei servizi tra ente locale, gestori dei

servizi ed associazioni dei consumatori nella quale si dia conto dei reclami, nonché delle proposte ed osservazioni pervenute a ciascuno dei soggetti partecipanti da parte dei cittadini.

Invero, corre l'obbligo di evidenziare come già l'art. 112 del D.Lgs. 18 agosto 2000 n. 267 «Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali», abbia previsto, con riferimento ai servizi pubblici locali, l'applicazione del Capo III del D.Lgs. n. 286/1999, e quindi l'adozione di «carte dei servizi» anche da parte dei soggetti erogatori di servizi pubblici locali.

Ancora nell'ambito dei servizi pubblici locali, viene in rilievo il d.P.R. 7 settembre 2010 n. 168, che ha previsto, rispettivamente all'art. 3 e all'art. 11, che i bandi di gara e le lettere d'invito per l'affidamento di servizi pubblici locali richiedano l'adozione di carte dei servizi, nonché la risoluzione non giurisdizionale delle controversie, che deve essere disciplinata dal contratto di servizio e dalle carte dei servizi.

Allo stesso modo, il D.L. 13 agosto 2011 n. 138, convertito con modificazioni dalla Legge 14 settembre 2011 n. 148, all'art. 4, ha ribadito che i bandi e le lettere d'invito per l'affidamento di un servizio pubblico locale debbano contenere l'obbligo di adozione della carta dei servizi da parte del gestore.

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

Nel contesto normativo fin qui descritto devono essere collocate le specifiche disposizioni in materia di servizi pubblici di trasporto.

Salvo quanto si dirà in modo più approfondito nel capitolo dedicato, vengono qui in rilievo le funzioni oggi attribuite all'Autorità di regolazione dei trasporti, disciplinata, in origine, dall'art. 37 del D.L. 6 dicembre 2011 n.

201, convertito dalla Legge 22 dicembre 2011 n. 214 e successivamente modificato dall'art. 36 del D.L. n. 1/2012, convertito dalla Legge n. 27/2012.

All'Autorità vengono attribuite competenze generali nel settore dei trasporti e dell'accesso alle relative infrastrutture e ai servizi accessori, che comprendono dai servizi di trasporto nazionali e locali connotati da oneri di servizio, al trasporto ferroviario, al settore autostradale a quello aeroportuale, al servizio taxi.

Nell'ambito delle carte dei servizi, l'Autorità provvede in particolare a definire, in relazione ai diversi tipi di servizio e alle diverse infrastrutture, il contenuto minimo degli specifici diritti, anche di natura risarcitoria, che gli utenti possono esigere nei confronti dei gestori dei servizi e delle infrastrutture di trasporto.

Delineato il quadro di riferimento normativo in cui si inserisco in generale le «carte dei servizi», si procede ad illustrarne i principi e la struttura.

### **1.3. I PRINCIPI DELLA DIRETTIVA P.C.M. 27 GENNAIO 1994**

L'ambito di applicabilità della carta, descritto nel preambolo del d.P.C.M. 27 gennaio 1994,, contempla in via diretta tutte le amministrazioni pubbliche incaricate di erogare servizi pubblici, sia quelli di pubblica utilità (trasporti, energia elettrica, acqua, gas, ecc.), sia quelli sociali (sanità, istruzione, assistenza, previdenza, ecc.)<sup>21</sup> .

Inoltre, per i servizi erogati da privati (in concessione, convenzione o comunque abilitati), si precisa che il rispetto dei principi della direttiva debba

---

21

I servizi pubblici per i quali l'adozione della Carta dei servizi è stata resa obbligatoria sono definiti nell'elenco n. 2 allegato al D.L. 12 maggio 1995 n. 163, convertito nella Legge 11 luglio 1995 n. 273 e sono i seguenti: «sanità; assistenza e previdenza sociale; istruzione; comunicazione e trasporti; energia elettrica; acqua; gas; altri settori individuati con d.P.C.M., ai sensi dell'art. 2».

essere assicurato dalle amministrazioni pubbliche, in via indiretta, nell'esercizio dei peculiari poteri di direzione, controllo, vigilanza. In particolare, è previsto che le amministrazioni concedenti siano tenute ad inserire i contenuti di detta direttiva negli atti che disciplinano la concessione

<sup>22</sup>  
(*et similia*) .

L'impostazione di base della direttiva si articola in tre parti: I) i principi fondamentali; II) gli strumenti; III) i meccanismi per la corretta attuazione.

<sup>23</sup>  
La prima parte enumera i «principi fondamentali» che devono informare l'erogazione dei servizi pubblici: 1) l'eguaglianza dei diritti degli utenti, senza alcuna forma di discriminazione; 2) l'imparzialità dei soggetti erogatori; 3) la continuità dell'erogazione del servizio; 4) il diritto di scelta tra più soggetti erogatori da attribuire, ove possibile, all'utente; 5) la partecipazione degli utenti alla prestazione del servizio, anche tramite il diritto

---

22

Sul punto cfr., in particolare, A. PAJNO, *Servizi pubblici e tutela giurisdizionale*, *Dir. amm.*, 1995, pag. 620. In sostanza, secondo l'impianto della direttiva, per le amministrazioni pubbliche direttamente erogatrici del servizio sussiste un obbligo diretto all'osservanza delle disposizioni della direttiva, mentre per i privati concessionari del servizio la direttiva *de qua* inerisce al rapporto concessorio, dovendo essere trasfusa negli atti amministrativi (o convenzionali) che accompagnano la concessione.

23

Sui principi fondamentali che informano l'erogazione dei servizi pubblici, cfr. P. VIRGA, *Diritto amministrativo. Attività e prestazioni*, Milano, 1996, 293. In particolare, in base all'analisi di detto autore, la carta dei servizi deve osservare i seguenti principi: a) eguaglianza; b) imparzialità; c) continuità; d) efficienza; e) apporto partecipativo; f) rispetto e cortesia; g) ufficio relazioni con il pubblico; h) rimborso di prestazioni non erogate o parzialmente erogate. Più in generale sui principi o caratteri che connotano i servizi pubblici, cfr. G. CAIA, *La disciplina dei servizi pubblici*, in *Diritto amministrativo* (a cura di L. Mazzarolli, G. Pericu, A. Romano, F.A. Roversi Monaco, F.G. Scoca), Bologna, 1998, in particolare, 931-934, ove vengono enumerati i principi di: a) tipicità dei modelli di gestione; b) economicità; c) continuità; d) adeguatezza; e) eguaglianza; f) efficacia, efficienza ed adattamento organizzativo e funzionale del servizio; g) qualità. Cfr., altresì, il contributo di R. CAVALLO PERIN, *I principi come disciplina giuridica del pubblico servizio tra ordinamento interno ed ordinamento europeo*, in *Dir. amm.*, 2000, 41, il quale individua quali principi fondamentali o elementi caratterizzanti l'erogazione di servizi pubblici: a) l'uguaglianza; b) la proporzionalità e l'imparzialità; c) la continuità; d) la trasparenza e la partecipazione; e) il diritto di scelta e di mutuo riconoscimento; f) la motivazione e la tutela giurisdizionale.

di accesso; 6) l'efficienza e l'efficacia del servizio. Detti principi confermano quelli fondamentali del pubblico servizio con particolare riferimento alla tutela dell'utente.

La seconda parte concerne «gli strumenti» afferenti alla procedura di definizione degli standard di qualità (art. 1), nonché alle regole specifiche per il miglioramento delle relazioni tra enti erogatori ed utenti. La definizione degli standard è il risultato di un procedimento complesso, elaborato dai soggetti erogatori, che si dispiega in più stadi. Vengono individuati, prima, i fattori di qualità (obiettivi) e gli indicatori (parametri) quantitativi, qualitativi e temporali, che permettono la misurazione dei fattori dai quali dipende la qualità del servizio. Quindi, per ciascun indicatore devono essere determinati i valori standard di riferimento garantiti. Gli standard si distinguono in generali e in specifici a seconda del contenuto. Con riguardo agli standard specifici viene introdotto il principio innovativo del rimborso automatico forfettario, in caso di prestazione qualitativamente inferiore, rispetto al livello minimo garantito.

La terza ed ultima parte concerne la disciplina delle tipologie di tutela delle posizioni giuridiche soggettive riconosciute agli utenti fondate su controlli interni ed esterni.

Come evidenziato nel paragrafo che precede, siffatto impianto normativo ha subito un mutamento ad opera del D.L. n. 163/1995, convertito, con modificazioni, nella Legge n. 273/1995, il cui art. 2 ha conferito una puntuale base giuridica alla potestà di direttiva in materia (precedentemente

24  
posta in dubbio dalla dottrina ed ha affiancato a questa «gli schemi generali

---

24

L'utilizzo dello strumento della direttiva è parso inadeguato rispetto al contenuto sostanzialmente normativo della carta dei servizi. Sulla questione, si è pronunciato, in particolare, G. SCIULLO, *Profili della direttiva 27 gennaio 1994*, cit., 60-61, per il quale la divaricazione fra sostanza dell'atto (normativo) e veste formale (mera direttiva e non regolamento), che la racchiude, apparirebbe evidente. Pertanto, la direttiva *de qua* - precedentemente ai successivi interventi normativi, che ne sanciscono la reale base giuridica - appariva viziata da invalidità, nella grave forma della nullità, residuando, al più, una efficacia

di riferimento», quali ulteriori parametri con funzione di adattamento dei principi stabiliti dalla direttiva alle peculiari esigenze del settore di servizi considerato.

#### **1.4. LO «SCHEMA GENERALE DI RIFERIMENTO PER LA PREDISPOSIZIONE DELLA CARTA DEI SERVIZI PUBBLICI DEL SETTORE TRASPORTI» DI CUI AL D.P.C.M. 30 DICEMBRE 1998 C.D. «CARTA DELLA MOBILITÀ»**

Sulla base dello schema generale di riferimento per la predisposizione delle carte dei servizi nel settore dei trasporti, disciplinato dal già citato D.P.C.M. 30 dicembre 1998, all'adozione della Carta dei Servizi del settore trasporto sono tenute le imprese di trasporto, i gestori delle infrastrutture trasportistiche e i soggetti erogatori di servizi "connessi". "Per servizi connessi si intendono quei servizi che, pur non rientrando puntualmente nelle specifiche attività di trasporto, ne possono condizionare e/o favorire l'accessibilità, l'integrazione modale e la funzionalità". Nell'allegato 4 del D.P.C.M. sono richiamati, come servizi connessi, i "Servizi degli enti locali e degli uffici periferici della P.A., i servizi di ordine pubblico, quelli di pubblica utilità (dogana, vigili del fuoco, sanità, ecc.), le agenzie di viaggio, la gestione parcheggi, altri".

Secondo lo schema oggetto di esame, il viaggio deve essere inteso nella sua accezione più ampia. Esso, infatti, inizia nel momento in cui sorge l'esigenza di spostarsi e termina quando si arriva alla destinazione finale,

---

formale, in termini di *moral suasion*. In definitiva, per effetto della Legge n. 273 del 1995: «la direttiva acquisisce quella consistenza giuridica di cui finora risultava priva. Come si è detto, i suoi principi ormai concorrono a costituire la base per la elaborazione di carte di servizi degli enti erogatori di servizi pubblici, i quali sono adesso tenuti alla loro adozione in virtù di un vincolo legislativamente posto».

assieme con i beni che accompagnano il viaggiatore.

I soggetti erogatori di servizio pubblico “devono garantire servizi sostitutivi, in caso di necessità (o interruzioni programmate)”; devono inoltre “garantire la partecipazione degli utenti, anche attraverso organismi di rappresentanza organizzata (Associazioni dei Consumatori), a tavoli di confronto costruttivo sulle principali problematiche che riguardano il servizio reso”, e “devono predisporre - ove non esistenti- Codici di Comportamento per il proprio personale”.

La struttura tipo delle Carte dei Servizi aziendali di trasporto viene delineata, a livello esemplificativo, secondo tre sezioni: 1) peculiarità dell’azienda, 2) definizione di impegni e di livelli di servizio promessi, specificando le modalità di verifica ed aggiornamento, 3) procedure di reclamo e modalità di rimborso o ristoro.

Sono specificati i 12 fattori di qualità del servizio in corrispondenza dei quali devono individuarsi adatti indicatori di qualità. In corrispondenza ai singoli indicatori di qualità devono essere specificati i valori degli standard, da sottoporsi a continuo monitoraggio. Il livello di percezione globale di ciascun fattore di qualità deve essere misurato in termini di percentuale di persone soddisfatte dalla componente del servizio presa in esame.

Devono essere attivati sistemi di monitoraggio degli standard, dei fattori di percezione globale e dell’andamento della fenomenologia collegata al reclamo per tre principali tipologie: “lamentela per insoddisfazione, reclamo per inadempienza dell’azienda, richiesta di tutela per il riconoscimento dei diritti del cliente, oltre ai tempi medi di risposta”.

La seconda parte del D.P.C.M. contiene le “Schede tematiche modali”, definite come modelli utili ad un’elaborazione omogenea delle diverse carte aziendali; in esse sono indicati i fattori di qualità ed i corrispondenti indicatori per la misura dei risultati, distinguendo fra sondaggi rilevazioni. E’ precisato che i valori dei livelli di servizio promesso per l’anno “0” devono corrispondere alle reali potenzialità aziendali. Sono analizzati 17 settori, fra i

quali le compagnie aeree, le società di gestione aeroportuale ed i controllori di volo; per ognuno di essi è proposto un possibile schema di indicatori, mantenendo invariati i 12 fattori di qualità del servizio già definiti.

### **1.5. LE CARTE DEI SERVIZI PREVISTE PER LE SINGOLE MODALITÀ DI TRASPORTO PASSEGGERI**

Oltre al D.P.C.M. 30 dicembre 1998, di cui al paragrafo che precede, che porta lo schema generale di riferimento per la predisposizione delle carte dei servizi nel settore dei trasporti, per alcune modalità di trasporto è prevista una disciplina ulteriore specifica di regolazione delle singole carte dei servizi.

In particolare, con riferimento al trasporto aereo, l'art. 705, comma 2, lett g) del Codice della navigazione prevede l'obbligo, per il gestore aeroportuale, di redigere la Carta dei servizi e di garantire il rispetto degli standard di qualità in essa indicati. In caso di inosservanza sono applicabili le misure sanzionatorie stabilite nella convenzione di gestione totale aeroportuale.

Inoltre il Regolamento di scalo, adottato con ordinanza della Direzione aeroportuale, vincola tutti i soggetti che svolgono attività in ambito aeroportuale al rispetto dei requisiti minimi di scalo e all'attuazione della Carta dei servizi del gestore. L'inosservanza da parte degli operatori comporta l'applicazione delle sanzioni amministrative stabilite dall'art. 1174 "Inosservanza di norme di polizia" del Codice della navigazione; a tal fine il gestore, verificata la violazione delle prescrizioni del Regolamento di scalo da parte dei fornitori di servizi aerei e aeroportuali, ne dà comunicazione alla competente Direzione aeroportuale proponendo l'applicazione delle conseguenti misure sanzionatorie (705, comma 2 lett. e-bis) del Codice della navigazione).

Il Direttore aeroportuale applica il procedimento sanzionatorio di cui alla Legge 24 novembre 1981 , n. 689 e, ove ritenga fondato l'accertamento, con apposita ordinanza-ingiunzione commina la sanzione. Qualora non ne ravvisi gli estremi, emette ordinanza motivata di archiviazione degli atti.

Il vettore aereo è soggetto a misure sanzionatorie comminate dall'ENAC in caso di inadempienza agli obblighi di redazione della Carta dei servizi e di rispetto della qualità promessa, così come stabilito all'art. 783 del Codice della navigazione.

Tali misure, che nei casi più gravi prevedono la revoca della licenza, saranno definite con apposito regolamento dell'ENAC e rese applicabili successivamente al periodo di start-up.

Il vettore aereo con licenza di esercizio rilasciata da un'autorità estera o che utilizza aeromobili con numero di posti inferiore a 20, per cui non è previsto l'obbligo di redazione della Carta dei servizi, è comunque tenuto a rispettare i requisiti minimi di scalo, in coerenza con quanto previsto dall'art. 699 del Codice della navigazione ("Uso degli aeroporti aperti al traffico civile").

In data 31 ottobre 2014 è stata pubblicata ed è entrata in vigore la circolare ENAC GEN 06 che stabilisce i criteri e le modalità di implementazione delle carte dei servizi del gestore aeroportuale (settore passeggeri e settore merci) e del vettore aereo attraverso i modelli di Carta dei servizi standard, le linee guida e il documento metodologico allegati alla circolare. Inoltre specifica le attività e le modalità di funzionamento del Comitato per la regolarità e qualità dei servizi aeroportuali.

Diverso valore rivestono i requisiti minimi di scalo per il prestatore di servizi di assistenza a terra.

Come è noto, tale soggetto, al fine di poter svolgere la propria attività nell'ambito di un dato aeroporto, deve preventivamente avere ottenuto da ENAC il rilascio dell'apposito certificato di prestatore di servizi di assistenza a terra., il quale attesta che l'impresa *«possiede i requisiti di idoneità previsti*

dall'art. 13 del d.lg. 18/99 atti a garantire idonei standard di qualità e sicurezza»: ciò è quanto prevede il «Regolamento per il rilascio del certificato di prestatore di servizi aeroportuali di assistenza a terra» predisposto, adottato e pubblicato da ENAC<sup>25</sup>.

Lo stesso dicasi per il caso in cui sia gestore aeroportuale a svolgere servizi di assistenza a terra<sup>26</sup>.

Con l'adozione del Regolamento di scalo anche l'*handler* si impegna al rispetto degli standard previsti all'interno dello stesso e la violazione di tale dovere regolamentare ha quale conseguenza la possibile irrogazione, ad opera di ENAC e su proposta del gestore aeroportuale, delle sanzioni previste nell'ambito del già citato «Regolamento per il rilascio del certificato di prestatore di servizi aeroportuali di assistenza a terra».

In particolare, l'art. 11 di tale testo regolamentare prevede sanzioni amministrative di natura pecuniaria ai sensi di cui all'art. 1174 cod. nav. – il cui ammontare cresce tanto più il prestatore si discosta, in termini percentuali, dagli standard fissati (commi 1 e 2) – ovvero, per le ipotesi più gravi di inadempienza reiterata che sia in grado «di compromettere la regolarità, la sicurezza o la qualità del servizio reso all'utenza aeroportuale», la norma addirittura contempla la possibilità di procedere alla sospensione temporanea, alla revoca ovvero alla decadenza del certificato (comma 3), indispensabile ai fini dell'esercizio dell'attività di *handler* in un dato aeroporto.

Ancora: la rilevanza degli standard si apprezza altresì sul terreno contrattuale. Infatti, in presenza di un eventuale contratto tra gestore

---

25

"Regolamento per il rilascio del certificato di prestatore di servizi aeroportuali di assistenza a terra", consultabile al sito [www.enac-italia.it](http://www.enac-italia.it), Normativa, Regolamenti, Regolamenti *ad hoc*.

26

Cfr., art. 1, lett. b), del citato "Regolamento per il rilascio del certificato di prestatore di servizi aeroportuali di assistenza a terra", a mente del quale le prescrizioni del regolamento si applicano, con le modalità indicate, altresì "alle società di gestione aeroportuale in quanto svolgono servizi di assistenza a terra".

aeroportuale e prestatore di servizi di assistenza a terra, che disciplini i rapporti tra tali soggetti (anche, ad esempio, per l'utilizzo di infrastrutture, strutture centralizzate, etc.), l'osservanza degli standard e degli obiettivi di qualità indicati nella carta dei servizi dello scalo è rafforzata dalla previsione di un apposito sistema di penali<sup>27</sup> .

Con particolare riferimento a tale ultimo documento, infine, ulteriori profili di responsabilità per il gestore aeroportuale – vuoi quale prestatore di servizi di assistenza a terra, vuoi quale responsabile della conduzione complessiva e dell'operatività dello scalo – parrebbero emergere dalla lettura di alcuni passaggi del testo della Carta dei Servizi di alcuni aeroporti: in particolare, in quella predisposta dal gestore del maggiore scalo italiano, si legge che tale società:

– *«svolge il proprio ruolo di gestore assumendosi la responsabilità dei servizi erogati direttamente ai Clienti»*, affermazione che sembrerebbe consentire di affiancare alla responsabilità del vettore aereo una responsabilità (eventualmente da contatto sociale) del gestore aeroportuale;

– *«per rendere più efficace il proprio impegno, (...) ha definito inoltre i requisiti minimi di scalo»*, i quali costituiscono *«un'indicazione del livello di servizio sul quale il passeggero può contare al di là delle situazioni assolutamente eccezionali»*, quasi si trattasse di una sorta di promessa al pubblico nella quale lo stesso garantisce il fatto del terzo (prestatore)<sup>28</sup> .

---

27

Cfr., ad esempio, il Regolamento di scalo dell'aeroporto Leonardo da Vinci Fiumicino, all'art. 11.1 (Standard di qualità previsti nella Carta dei servizi ADR), ove, al punto 11.1.5, si afferma che *"il contratti o gli atti di impegno che disciplinano i mutui rapporti tra gestore e i diversi operatori aeroportuali devono essere conformi a quanto previsto nella Carta dei Servizi, fare riferimento esplicito agli indicatori e ai relativi standard in essa definiti annualmente, prevedere un idoneo sistema di penali per i casi di non rispetto dei livelli di qualità in modo da favorire l'osservanza e, ove possibile, il miglioramento dei servizi offerti ai clienti dello scalo"*.

28

Cfr., nel senso di cui al testo, G. CAMARDA, *La responsabilità del gestore aeroportuale*, in *Diritto dei trasporti*, 2002, 763, che, con riferimento alla Carta dei servizi, si

Una previsione specifica in merito all'obbligo di adozione delle carte dei servizi da parte delle imprese di trasporto, è inoltre contenuta all'art. 5, del D.Lgs. 21 novembre 2005 n. 285 (Riordino dei servizi automobilistici interregionali di competenza statale), il quale ha previsto l'obbligo delle imprese concessionarie di servizi automobilistici interregionali di competenza statale di adottare la Carta della mobilità.

Per completare il quadro di riferimento della normativa in materia di carte dei servizi di trasporto, si rileva l'art. 9, del D.M. 1 dicembre 2006, n. 316 (Regolamento recante riordino dei servizi automobilistici di competenza statale), che ha previsto che entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del decreto, le imprese che esercitano servizi di linea oggetto di concessione statale, rispettino l'obbligo di adottare la Carta della mobilità.

## **1.6. RIFLESSIONI IN ORDINE ALLA FONTE DELL'OBBLIGO DI ADOZIONE DELLE CARTE DEI SERVIZI DA PARTE DEI SOGGETTI PRIVATI ESERCENTI UN SERVIZIO PUBBLICO DI TRASPORTO**

Ai fini di quanto si dirà nel successivo capitolo sul tema della natura giuridica delle carte dei servizi, appare opportuno sin da ora esaminare il rango delle fonti giuridiche che impongono l'adozione delle carte dei servizi da parte dei soggetti esercenti un pubblico servizio in generale, e delle imprese di trasporto in particolare.

In proposito, si deve rilevare come non esista una disposizione

---

interroga se la stessa "non possa assimilarsi alla figura civilistica delle promesse al pubblico (non necessariamente di una prestazione), in favore di chi si trova in una determinata situazione che nei casi che qui rilevano s'identifica con la legittima presenza di persone o cose nell'ambito aeroportuale, al di fuori dell'avvenuta "presa in carico" da parte di altri soggetti. Si tratterebbe di una promessa unilaterale, vincolante nel momento in cui è resa pubblica (...) e non finalizzata alla conclusione di un contratto".

normativa di rango primario che imponga espressamente alla generalità degli esercenti un pubblico servizio l'obbligo di adozione di carte dei servizi.

Invero, l'art. 8 del più volte citato D.L. n. 1/2012, definisce esclusivamente i contenuti delle carte dei servizi, quasi implicitamente rinviando ad altre disposizioni che ne impongano l'adozione con riferimento al servizio specifico.

A tale lettura appare peraltro conforme il disposto di cui all'art. 101 del D.Lgs. n. 206/2005 («Codice del consumo»), che rinvia alla legge per l'individuazione degli enti erogatori di servizi pubblici sui quali grava l'obbligo di adottare apposite carte dei servizi.

Si potrebbe al riguardo affermare che un obbligo generale di adozione da parte dei gestori di servizi pubblici delle carte dei servizi sia ormai immanente nel nostro ordinamento, e sia legato agli obiettivi di continuo miglioramento della qualità del servizio, così come enunciati dall'art. 11 del D.Lgs. n. 286/1999, cit., che, si ricorda, dispone che i servizi pubblici nazionali e locali vengano erogati con modalità che promuovano il miglioramento della qualità e assicurino 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.

Diversamente, non si può non rilevare come la fonte normativa di riferimento quanto all'obbligo di adozione delle carte dei servizi sia tutt'ora il d.P.C.M. 27 gennaio 1994, che, avendo natura di atto di indirizzo politico-amministrativo, pone evidenti questioni in termini di efficacia nei confronti dei soggetti gestori di servizi pubblici diversi dalle strutture ministeriali e collegate.

Tale questione non si pone invece con riferimento all'insieme dei servizi pubblici locali, che, come illustrato nel paragrafo 1.2, sono disciplinati da norme di rango primario che impongono al soggetto gestore di emanare una carta dei servizi recante gli standard di qualità e di quantità relativi alle prestazioni erogate così come determinati nel contratto di servizio.

In relazione ai servizi pubblici di trasporto, salvo quanto espressamente previsto dalla normativa richiamata al paragrafo 1.5 in materia di trasporto aereo e di servizi automobilistici interregionali di competenza statale, si rileva la carenza di una norma di rango primario che espressamente imponga l'adozione delle carte dei servizi da parte della generalità dei gestori dei servizi pubblici di trasporto.

Se si intende aderire all'ipotesi di ritenere che sussista ormai nel nostro ordinamento un obbligo implicito e generalizzato, di fonte di rango primario, di adozione delle carte dei servizi, se ne potrà rinvenire un ulteriore riscontro nel settore dei trasporti, all'art. 37, del D.L. 6 dicembre 2011, n. 201, che disciplina l'Autorità di regolazione dei trasporti, e che prevede, come meglio si illustrerà nel capitolo dedicato, che sia quest'ultima a definire, in relazione ai diversi tipi di servizio e alle diverse infrastrutture, il contenuto minimo degli specifici diritti, che gli utenti possono esigere nei confronti dei gestori dei servizi e delle infrastrutture di trasporto, facendo salve le ulteriori garanzie che accrescano la protezione degli utenti che i gestori dei servizi e delle infrastrutture possono inserire nelle proprie carte dei servizi.

## **CAPITOLO II**

## **NATURA GIURIDICA DELLE CARTE DEI SERVIZI PUBBLICI DI TRASPORTO**

### **2.1. IL LUNGO DIBATTITO DELLA DOTTRINA INTORNO ALLA NATURA GIURIDICA DELLE CARTE DEI SERVIZI: LA TEORIA DELL'INSERZIONE AUTOMATICA DI CLAUSOLE**

Una volta precisate le fonti che impongono ai soggetti erogatori di servizi pubblici di adottare lo strumento della carta dei servizi, resta da prendere in esame, più direttamente, la questione della natura giuridica, discussa in dottrina, a causa della scarsa chiarezza e della lacunosità delle disposizioni di legge.

Una prima dottrina ha imputato alla Carta dei servizi una natura giuridica “mista”, sostenendo che essa «naviga tra l'adempimento contrattuale, a fronte del quale certamente si colloca un diritto soggettivo, e la soddisfazione delle aspettative dell'utente assimilabile in un certo modo all'interesse legittimo: entrambi i profili rivolti alla qualità del servizio»<sup>29</sup>.

Secondo altri, invece, l'adozione della Carta determina una «contrattualizzazione dei rapporti tra soggetti erogatori e utenti, anche ove il rapporto di utenza non sia, in origine, fondato su di un contratto»<sup>30</sup>.

---

29

F. PUGLIESE, *Le carte dei servizi. L'autorità di regolazione dei servizi pubblici essenziali. I controlli interni*, in *Riv. Trim. app.*, 1995, 240.

30

L. TORCHIA, *Le responsabilità*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di Diritto amministrativo, Diritto amministrativo generale*, Tomo II, Milano, 2000, 1451.

Sembra condivisibile l'approccio di quella dottrina<sup>31</sup> che, per una corretta analisi del tema, evidenzia la necessità di distinguere i casi in cui il rapporto tra l'utente che voglia accedere al servizio pubblico e il soggetto che eroga lo stesso viene regolato da un atto amministrativo di ammissione alle prestazioni (l'esempio indicato è ovviamente quello dei servizi pubblici sociali, come sanità, istruzione e previdenza), dai casi in cui invece, il servizio pubblico risulta aperto al sistema concorrenziale e regolato da un contratto di utenza (l'esempio, in questo caso, è quello dei servizi pubblici a rilevanza imprenditoriale, come, per l'appunto, i trasporti, nonché l'energia, le telecomunicazioni, ecc.).

Nella prima ipotesi, l'atto amministrativo che regola l'accesso al servizio, recependo il contenuto delle carte dei servizi, dà una impronta al rapporto con gli utenti del tutto particolare e nuova, perseguendo, nell'organizzazione di taluni aspetti di tale rapporto, modelli d'eccellenza e obiettivi di qualità. Il contenuto delle carte in questo caso rappresenta un aspetto integrante della generale disciplina amministrativa del servizio.

Quando la gestione del servizio viene affidata ad un soggetto, concessionario o abilitato, invece, il contenuto delle «carte dei servizi», assume pur sempre la consistenza di atto amministrativo o anche regolamentare<sup>32</sup>, trovando spazio all'interno del provvedimento di concessione o nel regolamento di servizio<sup>33</sup>.

---

31

IEVA, *Il principio della qualità del servizio pubblico e la «carta dei servizi»* in *Foro Amm.*, III, 2001, 229; ID., *Tutela dell'utente e qualità del servizio pubblico: dall'organizzazione alla carta dei servizi*, Assago, 2002, 109 s.

32

SAN MAURO, *I nuovi strumenti di regolazione dei servizi pubblici: la carta dei servizi pubblici e il contratto di servizio*, Rimini, 2004, 73 s.

33

La direttiva Ciampi del 1994, si ricorda, nella parte introduttiva che definisce l'oggetto e l'ambito di applicazione della stessa, prevede che «Le amministrazioni concedenti provvedono ad inserire i contenuti della presente direttiva negli atti che disciplinano la

Ciò che emerge, tuttavia, dalla analisi della gran parte della dottrina è la assoluta prevalenza della teoria che riconosce alla Carta natura contrattuale, per cui essa assumerebbe la forma di un vero e proprio “patto” che i soggetti erogatori stipulano con i cittadini, in base al quale, a fronte dei corrispettivi economici rappresentati dalla tariffa, i primi si impegnano a rispettare il livello qualitativo e quantitativo delle prestazioni, come dichiarato <sup>34</sup>.

La natura giuridica delle «carte dei servizi» è comunque da lungo tempo oggetto di dibattito.

Parte della dottrina ritiene di escludere che possa trattarsi di una inserzione automatica di clausole e quindi che la carta dei servizi possa essere ricondotta al fenomeno previsto dall’art. 1339 c.c. <sup>35</sup>.

In senso specifico, è stato affermato che non si possa propriamente parlare di inserzione automatica di clausole, in quanto mancano entrambi i presupposti a cui è comunemente ricollegata l’applicazione dell’art. 1339 c.c. Si ritiene, infatti, che il meccanismo di eterointegrazione previsto da questa norma riguardi le ipotesi in cui si tratta di sostituire clausole difformi stipulate tra le parti con disposizioni imperative di legge. Il primo presupposto, quindi, è che il concreto regolamento d’interessi predisposto dai contraenti contenga delle clausole difformi dalle disposizioni inderogabili. Il secondo è che il contenuto specifico della pattuizione sia stabilito da norme di legge inderogabili.

---

concessione».

34

Di questo orientamento, R. MELE, M. PELLICANO, *La Carta dei servizi pubblici: problemi applicativi*, in *Azienditalia*, 1994, 245; VESPERINI, BATTINI, *La Carta dei servizi*, cit.; G. NAPOLITANO, *Servizi pubblici*, cit.

35

SBISÀ, *Natura e funzione delle «carte dei servizi». La carta del servizio elettrico*, in *Rass. giur. Enel*, 1997, 891.

Si è avuto modo di evidenziare nelle conclusioni del capitolo precede quali siano le riserve legate all'efficacia delle disposizioni normative che impongono l'adozione delle carte dei servizi.

Tale soluzione potrebbe forse in parte essere sostenuta solo con riferimento alle modalità di trasporto per le quali esiste un obbligo espresso in una fonte di rango primario di adozione delle carte dei servizi.

Rispetto alle altre modalità di trasporto, invece, si rammenta come nel definire il proprio ambito di applicazione, la direttiva 27 gennaio 1994, stabilisca che i principi in essa contenuti sono immediatamente vincolanti solo per le pubbliche amministrazioni che erogano servizi pubblici, mentre per i servizi erogati in regime di concessione, o mediante convenzione e comunque svolti da soggetti non pubblici, il rispetto della direttiva è assicurato dalle amministrazioni pubbliche nell'esercizio dei loro poteri di direzione, controllo e vigilanza. In attuazione di questa direttiva, lo schema generale di riferimento contiene disposizioni che valgono per tutti gli esercenti il servizio di trasporto, a prescindere dalla loro natura pubblica o privata. Ma, a sua volta, lo schema generale di riferimento rimette costantemente alle «aziende» la concreta formulazione delle regole.

A quanto sopra deve aggiungersi un richiamo alla disciplina relativa alla neo-costituita Autorità di regolazione dei trasporti, che prevede che la stessa abbia la funzione di individuare il contenuto minimo degli specifici diritti, anche di natura risarcitoria, che gli utenti possono esigere nei confronti dei gestori dei servizi e delle infrastrutture di trasporto. Tuttavia, è difficilmente sostenibile che i provvedimenti di regolazione che potrà adottare l'Autorità abbiano natura di norme imperative inderogabili, laddove gli atti delle Autorità indipendenti sono impugnabili ai sensi dell'art. 8 del c.p.a.

Quanto, poi, al meccanismo operativo, in linea di massima non si tratta di sostituire clausole invalide con norme imperative, bensì di completare la disciplina contrattuale con ulteriori impegni riguardanti le modalità di esecuzione della prestazione.

Ciò non esclude che non possa verificarsi anche una sostituzione automatica di clausole, ma si tratterebbe di circostanza accidentale e non rappresentativa dell'essenza del fenomeno. Il che risulta particolarmente evidente quando si consideri che la carta dei servizi trova applicazione e produce i suoi effetti anche quando l'erogazione del servizio non prevede e non comporta la stipulazione di un contratto, come si verifica, ad esempio, per il servizio sanitario, il servizio postale e i servizi scolastici.

In ogni caso, anche quando la carta di innesta su un rapporto contrattuale tra soggetto erogatore ed utente, si tratta di un complesso di regole la cui finalità specifica non è quella di predisporre autoritativamente delle clausole riguardanti le condizioni generali di contratto nella loro struttura tipica, bensì quella di completare questo contenuto negoziale con una disciplina aggiuntiva che ha fundamentalmente per oggetto la qualità del servizio e che si propone obiettivi che vanno al di là di quello che è il normale regolamento contrattuale.

## **2.2. LE CARTE DEI SERVIZI COME CONDIZIONI GENERALI DI CONTRATTO**

Alcuni autori sottolineano come le determinazioni contenute nelle carte non debbano essere considerate in alcun modo assimilabili alle condizioni generali di contratto con cui vengono regolati i rapporti tra enti erogatori ed utenti, poiché queste ultime sono destinate a stabilire obblighi per gli utenti che sono predisposti unilateralmente dal soggetto erogatore e rispondono al suo esclusivo interesse anche se vengono negozialmente accettate. Al contrario, le disposizioni contenute nelle carte di servizi rappresentano un

vincolo per il «soggetto erogatore, che deve rispettare determinati livelli di qualità nelle prestazioni fornite agli utenti»<sup>36</sup> .

Va precisato invero che si tratta di regole che si pongono su un piano nettamente differente da quello delle condizioni generali di contratto, le quali ultime hanno l'esclusiva finalità di regolare in modo uniforme soltanto sul piano privatistico-negoziale i rapporti tra enti erogatori ed utenti.

Al contrario delle condizioni generali di contratto (e del fenomeno delle clausole abusive) dirette ad imporre obbligazioni agli utenti predisposte unilateralmente nell'interesse dell'impresa (pur se negozialmente e bilateralmente accettate), le disposizioni contenute nelle carte dei servizi vincolano l'ente erogatore a rispettare determinati livelli nell'erogazione del servizio a favore degli utenti<sup>37</sup> .

### **2.3. LE CARTE DEI SERVIZI COME ATTI DI AUTOREGOLAMENTAZIONE VINCOLANTE PER ESPRESSA PREVISIONE DI LEGGE EX ART. 1987 C.C.**

In ragione della natura di forma di tutela di derivazione pubblicistica rivestita dalle carte dei servizi, alcuni autori hanno ritenuto che esse si

---

36

SBISÀ, *Natura e funzione delle «carte dei servizi». La carta del servizio elettrico*, in *Rass. giur. Enel*, 1997, 345.

37

Cfr. SBISÀ, *Natura e funzione delle «carte dei servizi». La carta del servizio elettrico*, in *Rass. giur. Enel*, 1997, 345, secondo il quale, poiché sono distinte dalle condizioni generali di contratto - allo stato attuale e fino a quando il composito e non chiaro quadro normativo venga sistematicamente razionalizzato - può ritenersi che: «le regole contenute nella Carta dei servizi non sono regole contrattuali, ma atto di autoregolamentazione vincolante per il promittente per espressa disposizione di legge (art. 1987 c.c.) ed efficaci nei confronti dei destinatari dal momento in cui la singola Carta dei servizi viene resa pubblica»; segnatamente, si tratta di: «norme dirette a creare uno statuto dell'utente di pubblici servizi»; pertanto ascrivibili al fenomeno della (cfr. p. 342): «integrazione contrattuale».

38

risolvano in promesse unilaterali, pure integratrici del contratto di utenza ,  
volte ad assicurare una serie di diritti perfetti oppure di interessi legittimi, a  
seconda del contenuto, all'utente del servizio.

Infatti, con l'adozione di dette carte l'utente viene munito di un'ampia  
gamma di diritti inerenti alla qualità del servizio, suddivisibili in due

39

fondamentali tipologie . Da un lato, vi sono i diritti che hanno ad oggetto  
«generici comportamenti positivi» dell'ente erogatore, funzionali per  
l'attribuzione di un adeguato livello di informazioni e, quindi, anche di  
partecipazione alla valutazione della qualità del servizio. Dall'altro lato, sono  
collocati i diritti più pregnanti aventi ad oggetto «risultati specifici», in ordine  
al raggiungimento di livelli concreti di efficienza e di qualità del servizio.

Pertanto, in conformità con gli impegni assunti dall'ente nella carta,  
vengono attribuiti all'utente diritti soggettivi in relazione ai risultati garantiti in  
ordine alla qualità del servizio (sanzionati puntualmente da indennizzi  
automatici forfettari) e talora interessi legittimi (azionabili, di fatto, in via  
collettiva come interessi collettivi) alla corretta organizzazione del servizio,  
qualora residui una qualche potestà discrezionale in capo all'amministrazione

40

pubblica nella organizzazione delle strutture e nella gestione del servizio .

---

38

Cfr. FRESA, *Servizio pubblico*, in *Dizionario amministrativo* a cura di G. GUARINO, Milano, 1983, 1343 e, in particolare, 1375, il quale descrive tutti i rapporti aventi come oggetto erogazione di attività di pubblici servizi come: «complessi, per quanto riguarda gli aspetti strutturali, data la commistione, nella disciplina positiva, di momenti pubblicistici e privatistici insieme, e considerati i condizionamenti delle prestazioni amministrative sui contenuti delle obbligazioni».

39

Sul punto cfr. l'analisi di S. BATTINI, *La tutela dell'utente e la carta dei servizi pubblici*, cit., 191-192.

40

Più in generale, sulle situazioni giuridiche soggettive degli utenti, cfr., SCHINAIA, *Situazioni soggettive di diritto pubblico dell'utente nei servizi pubblici*, in *Rass. lav. pubbl.*, 1988, I, 449. In ogni caso, l'utente vanta una generale posizione di diritto alla prestazione del servizio, sul punto cfr., P. VIRGA, *Diritto amministrativo. Attività e prestazioni*, IV, Milano, 1996, 291; CASSETTA, *Manuale di diritto amministrativo*, Milano, 1999, 614-616.

I recenti sviluppi in materia e l'introduzione dell'Autorità di regolazione dei trasporti, portano tuttavia, ad escludere anche tale ricostruzione<sup>41</sup>. L'integrazione del contratto, infatti, in questo settore non promana più, o quanto meno non solo, da un atto di auto-vincolo unilaterale, ma da disposizioni autoritative emanate, in sede di regolazione, dall'Autorità.

Nell'ambito di tale attività di regolazione rientrano anche quelle prescrizioni che incidono sulle obbligazioni caratterizzanti l'esecuzione del servizio e quindi il rapporto di utente. Si è pertanto in presenza di previsioni integrative eteroimposte che vanno ad incidere sull'assetto di ogni singolo contratto originariamente delineato dalle parti.

#### **2.4. PROFILI RICOSTRUTTIVI DELLA NATURA GIURIDICA DELLE CARTE DEI SERVIZI PUBBLICI DI TRASPORTO IN RELAZIONE AI CONTENUTI**

Le fonti che regolano il contenuto delle carte dei servizi sono invero eterogenee, il che, si ritiene, si riflette anche sulla natura giuridica delle stesse.

Anche prescindendo dalla riflessione in merito alla cogenza di un obbligo generalizzato di adozione delle carte da parte delle imprese di trasporto, il contenuto delle carte è individuato da una pluralità di soggetti, ed in particolare: dalle amministrazioni concedenti / stazioni appaltanti, dalle aziende di trasporto, dall'Autorità di regolazione dei trasporti, dalle disposizioni normative che riconoscono particolari diritti ai passeggeri e che devono essere recepite nelle carte.

---

41

Nel senso di escludere la natura di promessa unilaterale delle carte dei servizi, cfr. P. CENDON, *Trattato breve dei nuovi danni - Vol. III: Figure emergenti di responsabilità*, Milano, 2014.

Alla luce delle considerazioni sopra esposte, si può ipotizzare di riconoscere all'istituto la natura giuridica di una forma particolare di integrazione del contratto ex art. 1374 c.c., che comporta, oltre agli effetti previsti nel contratto di servizio, anche quelli collegati alle norme di protezione che si riassumono nella categoria della carta dei servizi.

In sostanza, secondo la legge, la disciplina del rapporto con il passeggero si compone in due parti: contratto di servizio e regolamento contenuto nella «carta dei servizi». Questa seconda parte si aggiunge alla prima, ma ne rimane distinta, sia per quanto concerne la disciplina propria ad essa applicabile, sia per quanto concerne l'oggetto dei rispettivi regolamenti, anche se in parte coincidenti.

## **CAPITOLO III**

### **L'AUTORITÀ PREPOSTA ALLA DEFINIZIONE DEI CONTENUTI MINIMI DELLE CARTE DEI SERVIZI PUBBLICI DI TRASPORTO E ALLA VIGILANZA SULLA LORO APPLICAZIONE**

#### **3.1. I POTERI REGOLATORI E DI VIGILANZA DELL'AUTORITÀ DI REGOLAZIONE DEI TRASPORTI**

Le prime iniziative riguardanti l'istituzione di un organismo indipendente preposto alla regolazione del settore risalgono alla metà degli anni '90 quando si avviarono alcuni interventi diretti alla privatizzazione delle attività economiche e alla liberalizzazione delle *utilities*. La Legge 30 luglio 1994, n. 474, recante norme per l'accelerazione delle procedure di dismissione di partecipazioni dello Stato e degli enti pubblici in società per azioni (cd. legge sulle privatizzazioni), prevedeva come obbligatoria la preventiva istituzione di autorità indipendenti nel campo dei pubblici servizi in caso di cessione del controllo pubblico e di mantenimento in capo allo Stato di poteri speciali.

A distanza di diversi anni, l'art. 37 del D.L. 6 dicembre 2011, n. 201 (cd. «Salva Italia»), ha affidato al Governo il compito di individuare l'autorità preposta alla regolazione del settore aereo, ferroviario e portuale.

In un secondo momento, poi, la legge di conversione 22 dicembre 2011, n. 214, ha esteso l'ambito di intervento alle infrastrutture della mobilità urbana. Successivamente, l'art. 36 del D.L. 24 gennaio 2012, n. 1 (cd. «Cresci Italia»), ha assegnato temporaneamente le funzioni (estese

ulteriormente al settore delle autostrade) all'Autorità per l'energia elettrica ed il gas (Aeeg). Infine, la legge di conversione 24 marzo 2012, n. 27, ha istituito direttamente l'Autorità di regolazione dei trasporti, nell'ambito delle attività di regolazione dei servizi di pubblica utilità di cui alla sopra citata Legge n. 481/1995<sup>42</sup>, permettendo dunque «di abbattere le pervicaci resistenze politico-istituzionali che per lungo tempo ne hanno ostacolato la nascita»<sup>43</sup>.

Alla legge istitutiva dell'Autorità non è tuttavia seguita immediatamente la concreta realizzazione della struttura nei tempi previsti<sup>44</sup>. Nonostante la necessità di rendere operativa l'Autorità venne

---

42

L'inquadramento dell'Autorità nell'ambito della legge n. 481/1995 pone non pochi problemi di ordine interpretativo. L'art. 37 del D.L. n. 201/2011, infatti, contiene rinvii alla legge sia di ordine generale ma non univoco, sia di ordine puntuale, per cui non è affatto chiaro in che misura detta legge si applichi al caso dell'Autorità. Infatti, anziché farvi un rinvio generale come previsto, ad esempio dalla legge istitutiva dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (L. 31 luglio 1997, n. 249, art. 1, comma 21), il citato art. 37 dispone che all'Autorità “*si applicano, in quanto compatibili, le disposizioni organizzative e di funzionamento*” di cui alla l. n. 481/1995. A. TONETTI, *L'Autorità di regolazione dei trasporti*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 6, 2012, p. 590 ss., nell'esaminare il quadro normativo relativo all'istituzione dell'Autorità dei trasporti, prospetta tre diverse soluzioni interpretative: la prima soluzione porterebbe a ritenere l'applicazione delle sole disposizioni di organizzazione e di funzionamento, la seconda porterebbe a ritenere l'applicazione di alcune disposizioni concernenti le funzioni ed i poteri, la terza porterebbe a prendere in considerazione una via di mezzo tra le prime due soluzioni, costituendo la l. n. 481/1995 un canone interpretativo. E' evidente, dunque, che la possibilità di estendere la portata della legge consentirebbe di assicurare un quadro normativo più chiaro e definito.

43

Così M. GIACHETTI FANTINI, *Autorità di regolazione dei trasporti, tutela della concorrenza e principio di leale collaborazione*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), maggio 2014, p. 3.

44

Il procedimento di nomina dei membri dell'Autorità di regolazione dei trasporti è stato caratterizzato da un andamento complesso e farraginoso che ne ha comportato un allungamento della durata di svolgimento. Al fine di consentire l'attuazione della legge istitutiva dell'Autorità, l'art. 37, comma 1, del decreto *Salva Italia*, aveva inizialmente previsto che il primo collegio fosse costituito entro il 31 maggio 2012 per poi esercitare le proprie funzioni a partire dal 30 giugno 2012. Tuttavia, l'8 giugno 2012 il Consiglio dei Ministri ha presentato una prima proposta di designazione dei membri dell'Autorità che non ha ricevuto il parere delle Commissioni parlamentari competenti. Nella seduta della Commissione trasporti della Camera dei deputati del 19 settembre 2012, il rappresentante del Governo ha chiesto un rinvio della votazione, ritenendo che il risultato non sarebbe stato funzionale al buon esito della procedura. Questa fase di stallo è stata superata solo il

sottolineata da autorevoli organismi tecnici come, ad esempio, dal Gruppo di lavoro nominato dal Presidente della Repubblica nel marzo<sup>45</sup> per definire proposte per il rilancio economico del Paese e dalle raccomandazioni formulate dalla Commissione europea sul programma nazionale di riforme dell'Italia<sup>46</sup> allegato al DEF 2013, si dovette attendere fino al 17 settembre del 2013<sup>47</sup> per l'insediamento dei nuovi organi e il 19 dicembre 2013<sup>48</sup> per l'effettiva operatività del nuovo organismo<sup>49</sup>, con sede a

---

12 luglio 2013, quando il Consiglio dei Ministri ha deliberato di riavviare la procedura di nomina ed il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti ha presentato una nuova proposta da sottoporre al parere delle commissioni parlamentari competenti. Il 31 luglio 2013 la Commissione dei trasporti della Camera dei deputati e la Commissione dei lavori pubblici del Senato hanno espresso parere favorevole alla nomina dei tre membri del collegio proposti dal Governo.

45

Cfr. *Agenda Possibile. Relazione Gruppo di lavoro in materia economico-sociale ed europea*, 12 aprile 2013, che preme per l'istituzione di una Autorità di regolazione del settore dei trasporti *“la cui mancanza pesa soprattutto sul settore ferroviario, dove al medesimo soggetto è riconducibile la rete e la gestione del servizio, ma anche sullo sviluppo della concorrenza nel trasporto pubblico locale. Se, per ragioni di risparmio, si dovesse rinunciare alla istituzione di una specifica Autorità, i relativi poteri regolatori andrebbero attribuiti a una delle Autorità già esistenti”*.

46

Cfr. Commissione Europea, COM (2013) 362, *Raccomandazione del Consiglio sul programma nazionale di riforma 2013 dell'Italia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2012-2017*, che al considerando(18) afferma

che *“non è stata ancora costituita la nuova autorità di regolamentazione dei trasporti competente per autostrade, aeroporti, porti e ferrovie, la quale dovrà essere indipendente, dotata delle risorse necessarie al suo funzionamento e abilitata a comminare sanzioni”*; e al punto 6 raccomanda di *“portare avanti l'attivazione delle misure adottate per migliorare le condizioni di accesso al mercato nelle industrie di rete, in particolare dando priorità alla costituzione dell'Autorità di regolamentazione dei trasporti”*.

47

L'atto di nomina del Consiglio è stato assunto con D.P.R. 9 agosto 2013, n. 26922, registrato dalla Corte dei conti il 4 settembre 2013 e pubblicato in Gazzetta ufficiale il 16 settembre 2013.

48

Autorità di regolazione dei trasporti, Delibera 19 dicembre 2013, n. 12.

49

L'art. 6 del D.L. n. 101/2013, convertito con l. n. 125/2013, nel modificare l'art.

37, comma 6, lett. a) del D. L. n. 201/2011, ha disposto che, al fine di assicurare l'immediato avvio dell'Autorità di regolazione dei trasporti, l'Autorità garante della concorrenza e del mercato anticipa, nei limiti di stanziamento del proprio bilancio, le risorse necessarie per la copertura degli oneri derivanti dall'istituzione e dal funzionamento dell'Autorità dei trasporti e che, fino all'attivazione della procedura di autofinanziamento, essa assicura a quest'ultima, mediante una convenzione, il supporto operativo-logistico ed

Torino<sup>50</sup>.

L'Autorità dei trasporti è dunque divenuta operativa il 15 gennaio 2014, e rappresenta un organismo atipico che si pone in una posizione innovativa nel panorama europeo<sup>51</sup> in virtù dell'attribuzione ad un unico soggetto delle funzioni di regolazione afferenti ai diversi comparti di trasporto (ferroviario<sup>52</sup>, aeroportuale<sup>53</sup>, autostradale<sup>54</sup> e marittimo, e servizio

---

economico-finanziario necessario per lo svolgimento delle attività strumentali all'implementazione della sua struttura organizzativa.

50

Con D.P.C.M. 11 maggio 2012 la sede dell'Autorità di regolazione dei trasporti era stata inizialmente fissata a Roma. Tuttavia l'art. 25-*bis* del D.L. n. 69/2013, cd. Decreto del fare, convertito con l. n. 98/2013, ha modificato l'art. 37, comma 1, del decreto *Salva Italia*, trasferendo a Torino la sede dell'Autorità. Il trasferimento, come evidenziato nel dibattito parlamentare che ha preceduto l'approvazione di tale modifica legislativa, è stato imposto dall'esigenza, da un lato, di garantire una equilibrata distribuzione sul territorio nazionale delle autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità e, dall'altro, di valorizzare le opportunità offerte dall'insediamento di una Autorità in questa città, connesse alle specifiche competenze sviluppate nella Regione Piemonte, sia nel campo delle istituzioni di ricerca che in quello delle produzioni industriali, in particolare nei settori *automotive*, aerospaziale e ferroviario.

51

Si segnala, solo a titolo esemplificativo, che in Germania una parte dell'Autorità delle reti si occupa del settore ferroviario; in Gran Bretagna opera un'Autorità per le ferrovie ed una per il settore dell'aviazione civile; in Francia ci sono uffici ministeriali dedicati, uno per il settore ferroviario ed uno per la qualità dei servizi di trasporto in generale; in Spagna è attivo l'ufficio ministeriale per le ferrovie. Il caso più simile al modello italiano è quello della Svezia, dove il mandato del regolatore è sì plurimodale, ma si intreccia con residue funzioni ministeriali.

52

Il settore ferroviario appare essere il più completo quanto a funzioni che sono state attribuite all'Autorità, assumendo le funzioni dell'Ufficio per la regolazione dei servizi ferroviari (URSF): come vedremo, esse sono relative alle regole di accesso, alle tariffe.

53

Lo stato della normativa in materia di regolamentazione aeroportuale presenta caratteristiche di disomogeneità e frammentazione di leggi che si sono sovrapposte nel tempo, così come della sovrapposizione di competenze. Le funzioni in materia, prima dell'istituzione dell'Autorità dei trasporti erano disperse tra numerose amministrazioni: l'ENAC, il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, il Ministero dell'economia e delle finanze, il NARS, il CIPE, la Presidenza del Consiglio dei ministri. La legge di conversione del D. L. n. 1/2012 recepisce nel nostro ordinamento la direttiva comunitaria 2009/12/CE sui diritti aeroportuali e allo stesso tempo istituisce l'Autorità dei trasporti: la contemporaneità non ha aiutato a raccordare i due complessi normativi e fornire dunque un quadro completo della regolamentazione in materia aeroportuale. Da questa situazione emergono tre problemi principali che riguardano, in primo luogo, lo spettro delle funzioni attribuite all'Autorità; in secondo luogo il vuoto di competenze che si è creato nel periodo transitorio; ed infine la sovrapposizione di regimi regolatori.

taxi)<sup>55</sup>.

Definito il quadro legislativo di riferimento e l'*iter* che lo ha caratterizzato, sembra opportuno analizzare le funzioni ed i poteri della nuova Autorità di regolazione dei trasporti delineati dall'art. 37 del già citato D.L. n. 201/2011, ed integrato dalle disposizioni del D.L. n. 1/2012.

Essa è chiamata ad esercitare funzioni che possono essere ripartite in diverse distinte categorie<sup>56</sup> e che di seguito verranno esaminate per evidenziarne l'ampiezza e l'eterogeneità.

In primo luogo, si possono rinvenire all'esame funzioni di regolazione dei servizi infrastrutturali, che riguardano principalmente l'accesso alla gestione o all'uso delle infrastrutture, la regolazione *unbundling*, la qualità delle tariffe per l'uso delle infrastrutture.

In relazione all'accesso, l'Autorità garantisce «condizioni di accesso eque e non discriminatorie alle infrastrutture ferroviarie, portuali, aeroportuali e alle reti autostradali [...] nonché in relazione alla mobilità dei passeggeri e delle merci in ambito nazionale, locale e urbano anche collegata a stazioni, aeroporti e porti» (comma 2, lett. a).

Con riferimento ai corrispettivi, l'Autorità definisce «i criteri per la fissazione da parte dei soggetti competenti delle tariffe, dei canoni e

---

54

Il testo dell'art. 37, comma 2, lett g) come vedremo fornisce importanti e puntuali indicazioni relativamente alle funzioni assegnate all'Autorità nel settore autostradale.

55

Infatti, come sostiene L. TORCHIA, *La regolazione indipendente nel settore dei trasporti: l'avvio della nuova Autorità*, in *ASTRID Rassegna*, n. 20, 2013, p. 3,

“rispetto al diritto europeo, l'istituzione dell'Autorità costituisce, del resto, una innovazione in quanto negli altri paesi si trovano, in genere, autorità di settore, con gradi di indipendenza relativi e difforni tra loro”. Questa innovazione, di conseguenza, richiederà – proprio per i suoi caratteri di indipendenza e di competenze intersettoriali – una attenta gestione in sede di coordinamento con le autorità operanti in altri ordinamenti nazionali.

56

Un'accurata partizione e classificazione delle funzioni dell'Autorità dei trasporti è ad opera di C. IAIONE, *La regolazione pro-infrastrutturale delle reti di trasporto. Le funzioni*, in *L'Autorità dei trasporti nel sistema delle Autorità indipendenti*, a cura di L. TORCHIA, cit., p. 20.

pedaggi» (comma 2, lett. b) e verifica «la corretta applicazione da parte dei soggetti interessati dei criteri di determinazione di tariffe, canoni e pedaggi» (comma 2, lett. c)<sup>57</sup>.

Con attenzione ai diversi settori, in riferimento al settore aeroportuale, ai sensi degli artt. 71-81 del D. L. n. 1/2012 convertito con l. n. 27/2012 in attuazione della Dir. 2009/12/CE, l'Autorità predispone specifici modelli tariffari tra i quali il gestore individua quello confacente alla realtà in cui opera ai fini della determinazione dei diritti aeroportuali, approva l'individuazione del modello tariffario e della conseguente determinazione dei diritti da parte del gestore aeroportuale e può autorizzare specifici sistemi di tariffazione, verifica l'applicazione dei diritti aeroportuali da parte del gestore, adotta le misure necessarie per consentire al gestore aeroportuale e agli utenti dell'aeroporto interessati di concludere un accordo sul livello di servizio, con specifico riguardo alla qualità dei servizi prestati, nel rispetto degli impegni assunti dal gestore con la stipula della convenzione di concessione (comma 2, lett. h).

In relazione al settore ferroviario, l'Autorità fissa «i criteri per determinazione dei pedaggi da parte del gestore dell'infrastruttura» (comma 2, lett. i), dirime le eventuali controversie insorte tra impresa ferroviaria e gestore dell'infrastruttura; infine, relativamente al settore autostradale, l'Autorità definisce «gli ambiti ottimali di gestione delle tratte autostradali, allo scopo di promuovere una gestione plurale sulle diverse tratte e stimolare la concorrenza per confronto» (comma 2, lett. g)<sup>58</sup>.

In secondo luogo, si rilevano funzioni di regolazione dei servizi

---

57

Cfr. A. TONETTI, *L'Autorità di regolazione dei trasporti*, in *Giornale di diritto amministrativo*, cit., p. 593, sostiene che «in linea di massima, la definizione dei criteri dei corrispettivi interessa sia l'accesso ai servizi infrastrutturali sia l'accesso ai servizi dell'utente».

58

Si rileva che in questo caso le competenze regolatorie in tema di accesso alla gestione dell'infrastruttura e quelle di regolazione degli assetti di mercato sono fortemente intrecciate.

all'utente/consumatore, che sono relative alla regolazione della tariffa e della qualità dei servizi. In questo ambito, possiamo di nuovo richiamare le stesse funzioni che abbiamo sopra citato riferite ai corrispettivi, secondo le quali l'Autorità definisce «i criteri per la fissazione da parte dei soggetti competenti delle tariffe, dei canoni e dei pedaggi» (comma 2, lett. *b*) e verifica «la corretta applicazione da parte dei soggetti interessati dei criteri di determinazione di tariffe, canoni e pedaggi» (comma 2, lett. *c*). Più specificamente, stabilisce «le condizioni minime di qualità dei servizi di trasporto nazionali e locali connotati da oneri di servizio pubblico» (comma 2, lett. *d*), individua «il contenuto minimo degli specifici diritti, anche di natura risarcitoria, che gli utenti possono esigere nei confronti dei gestori dei servizi e delle infrastrutture di trasporto» (comma 2, lett. *e*), senza nessun pregiudizio per le eventuali maggiori garanzie contenute nelle carte di servizio da questi adottate.

Entrando nel merito dei diversi settori, con riguardo al settore autostradale, l'Autorità stabilisce per le nuove concessioni «sistemi di pedaggi basati sul metodo price cap» (comma 2, lett. *g*), approva le proposte avanzate dall'Agenzia per le infrastrutture stradali e autostradali in ordine alla regolazione e variazioni tariffarie per le concessioni autostradali<sup>59</sup>. Relativamente al servizio taxi, monitora e verifica «la corrispondenza dei livelli di offerta del servizio, delle tariffe e della qualità delle prestazioni alle esigenze dei diversi contesti urbani, secondo i criteri di ragionevolezza e proporzionalità, allo scopo di garantire il diritto di mobilità degli utenti». Nello specifico, rilascia un parere preventivo sui provvedimenti degli enti territoriali volti a favorire una migliore organizzazione e qualità del servizio (servizi integrativi, picchi di domanda, ecc.) ed una maggiore libertà nella fissazione delle tariffe (comma 2, lett. *m*, punti, 2, 3 e 4).

---

59

Cfr. art. 36, comma 3, D.L. n. 1/2012.

In terzo luogo, si rinvencono le funzioni dell'Autorità relative alla tutela del consumatore, che attengono soltanto alla valutazione dei reclami. Infatti, l'Autorità «valuta i reclami, le istanze e le segnalazioni presentati dagli utenti e dai consumatori, singoli o associati, in ordine al rispetto dei livelli qualitativi e tariffari da parte dei soggetti esercenti il servizio sottoposto a regolazione, ai fini dell'esercizio delle sue competenze» (comma 3, lett g), e «favorisce l'istituzione di procedure semplici e poco onerose per la conciliazione e la risoluzione delle controversie tra esercenti e utenti» (comma 3, lett. h).

Ad una prima analisi, si rileva in merito alle particolari funzioni di tipo para-giurisdizionale, che l'Autorità non sembra automaticamente investita della funzione di risoluzione delle controversie tra utenti ed esercenti: le valutazioni relative a reclami, istanze e segnalazioni presentate dagli utenti e dai consumatori in ordine al rispetto dei livelli qualitativi e tariffari, infatti, sono svolti « ai fini dell'esercizio delle sue competenze», con una caratteristica, dunque, di sola strumentalità.

L'Autorità, infatti, da quanto emerge, è tenuta unicamente a “favorire” e non ad istituire procedure di conciliazione e risoluzione delle controversie. Tuttavia, come osservato<sup>60</sup>, non può del tutto escludersi che l'Autorità – nell'ambito della definizione del contenuto minimo degli specifici diritti – possa attivare, eventualmente anche in via residuale, procedure di tal fatta.

Nel completare la disamina delle funzioni in capo all'Autorità dei trasporti, in quarto luogo, si rinvencono funzioni di regolazione degli assetti di settore, relative a predisposizione di convenzioni tipo, ai rapporti tra amministrazioni e autorità di settore, agli affidamenti, all'integrazione dei servizi. In relazione a ciò, infatti, l'Autorità predispone «gli schemi dei

---

60

Cfr. A. TONETTI, *L'Autorità di regolazione dei trasporti*, in *Giornale di diritto amministrativo*, cit., p. 594.

bandi delle gare per l'assegnazione dei servizi di trasporto in esclusiva e delle convenzioni da inserire nei capitolati delle medesime gare», unitamente «ai criteri per la nomina delle commissioni giudicatrici» (comma 2, lett. *f*), e definisce – sentiti il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e, le Regioni e gli enti locali interessati – gli ambiti di servizio pubblico sulle tratte e le modalità di finanziamento<sup>61</sup>.

Nel dettaglio, riguardo al settore autostradale, l'Autorità definisce «gli schemi di concessione da inserire nei bandi relativi alla gestione o costruzione; gli schemi dei bandi relativi alle gare cui sono tenuti i concessionari autostradali per le nuove concessioni; gli ambiti ottimali di gestione delle tratte autostradali, allo scopo di promuovere una gestione plurale sulle diverse tratte e stimolare la concorrenza per confronto» (comma 2, lett. *g*).

Riguardo, invece, il settore ferroviario regionale, l'Autorità ha competenza a verificare «che nei relativi bandi di gara non sussistano condizioni discriminatorie o che impediscano l'accesso al mercato a concorrenti potenziali» (comma 2, lett. *g*).

Infine, in relazione al servizio taxi, l'Autorità «monitora e verifica la corrispondenza dei livelli di offerta del servizio, delle tariffe e della qualità delle prestazioni alle esigenze dei diversi contesti urbani» (comma 2, lett. *m*, punto 1).

Infine, per quanto attiene alle funzioni ausiliarie, l'Autorità ha competenza a coadiuvare «le amministrazioni pubbliche competenti all'individuazione degli ambiti di servizio pubblico e dei metodi più efficienti per finanziarli, mediante l'adozione di pareri che può rendere pubblici» (comma 3, lett. *a*). Nello specifico, in relazione alla controversa questione della più volte citata questione del servizio taxi, l'Autorità rilascia

---

61

Cfr. art. 37, comma 1, D. L. n. 1/2012, convertito con l. n. 27/2012.

un parere preventivo sui provvedimenti degli enti territoriali volti ad una maggiore liberalizzazione del settore (comma 2, lett. *m*). A corredo di quanto sopra riportato, sebbene non espressamente previsto, l'Autorità ha la facoltà di inviare segnalazioni e pareri al Parlamento e al Governo.

Esaminate le funzioni, si rileva che l'Autorità dispone altresì di un'ampia gamma di poteri che traggono ispirazione dalla già più volte citata l. n. 481/1995, ma anche ai poteri più incisivi che derivano dalla legislazione *antitrust*.

Nello specifico, si possono identificare poteri di controllo sia di tipo prescrittivo che di tipo sanzionatorio: ad esempio, l'Autorità può determinare i criteri per la redazione della contabilità da parte delle imprese regolate ed imporre la separazione contabile e societaria delle imprese integrate; può irrogare sanzioni amministrative pecuniarie in misura fissa o in una percentuale dell'1% del fatturato dell'impresa qualora i destinatari delle richieste si rifiutino di fornire informazioni o documenti ovvero forniscano dati inesatti o incompleti.

Nei casi più gravi in cui l'impresa soggetta a regolazione non osservi le tariffe, i canoni o i pedaggi, i diritti o i prezzi sottoposti a controllo amministrativo, o non rispetti le disposizioni circa la separazione contabile e la disaggregazione dei costi e dei ricavi, ovvero violi la disciplina legislativa o le condizioni imposte dall'Autorità in materia di accesso alle reti e alle infrastrutture o in genere non ottemperi agli ordini e alle misure disposti dall'Autorità, quest'ultima può irrogare sanzioni amministrative pecuniarie fino al 10% del fatturato. Si tratta, a ben vedere, di una misura decisamente "forte", che colpisce sensibilmente l'impresa che non abbia osservato i suddetti obblighi.

All'Autorità sono altresì attribuiti poteri conformativi, inibitori e di reintegrazione, in alcuni casi particolarmente accentuati.

Infatti, in primo luogo, il legislatore ha esteso all'Autorità dei trasporti la pratica degli impegni trasponendola dall'Autorità garante per la

concorrenza ed il mercato. A fronte di ciò, l'Autorità può rendere obbligatorie le misure proposte dall'impresa al fine di rimuovere la contestazione a questa mossa dall'organo di controllo e chiudere il procedimento senza accertare l'infrazione. Come già osservato poc'anzi, l'Autorità risolve la procedura di infrazione nell'*enforcement* attraverso una modalità che in qualche modo si pone come alternativa alla giurisdizione ordinaria; ove l'impresa non ottemperi all'impegno assunto, l'Autorità può irrogare una sanzione che, anche in questo caso, è pari al 10% del fatturato.

In secondo luogo, relativamente all'esercizio del potere inibitorio e di reintegrazione, si osserva che l'Autorità ha in capo a se la possibilità di ordinare la cessazione delle condotte in contrasto con gli atti di regolazione adottati e con gli impegni assunti, e di disporre misure dirette al ripristino della situazione alternata dalla condotta illecita; e la possibilità di emanare provvedimenti cautelari ove occorra urgentemente salvaguardare la concorrenza e tutelare gli interessi degli utenti.

### **3.2. IL RIPARTO DI COMPETENZE RISPETTO AL DECENTRAMENTO REGIONALE E AI SERVIZI DI TRASPORTO PUBBLICO LOCALE**

Dall'analisi delle attribuzioni operata emerge un'ulteriore problematica che riguarda la definizione del perimetro dell'attività di regolazione dell'Autorità, in relazione, cioè, alla precisa specificazione dei settori coinvolti nella determinazione delle funzioni dell'Autorità<sup>62</sup>, ed

---

62

Sul punto si riprendono le argomentazioni di A. TONETTI, *I poteri*, in *L'Autorità dei trasporti nel sistema delle Autorità indipendenti*, Paper Astrid, a cura di L. TORCHIA, cit., p. 35, che osserva come "sarebbe difficilmente sostenibile un intervento su settori non nominati o su rapporti in essere espressamente esclusi (come nel caso della regolazione tariffaria delle concessioni autostradali), o ancora risulterebbe facilmente censurabile un intervento ingiustificatamente limitativo dell'autonomia dei provati e delle prerogative degli enti territoriali".

all'impatto che esse hanno in particolare sul settore del trasporto locale.

La questione sottesa a tale problematica riguarda la compatibilità tra il decentramento regionale da un lato, e la regolazione attraverso un'autorità indipendente dall'altro.

In particolare, come già analizzato in precedenza, la normativa, in via generale, prevede che le competenze dell'Autorità siano in conformità con la disciplina europea e nel rispetto del principio di sussidiarietà e delle competenze delle Regioni e degli enti locali. Più nel dettaglio, i commi 1 e 2 dell'art. 37 (e successive modificazioni) richiamano il «settore dei trasporti e dell'accesso alle relative infrastrutture» e specificano, da un lato, alcuni settori, quali quelli autostradali, aeroportuali, ferroviari, portuali, e, in modo non del tutto chiaro, «la mobilità dei passeggeri e delle merci in ambito nazionale, locale e urbano anche collegata a stazioni, aeroporti e porti»; dall'altro lato, richiamano diffusamente il trasporto non solo nazionale ma anche locale, compreso il trasporto ferroviario regionale.

A fronte di queste statuizioni nasce il dubbio se l'Autorità possa occuparsi del trasporto generale o se invece debba concentrarsi solo sui settori espressamente nominati e, in questo secondo caso, vista l'equivoca espressione utilizzata dal legislatore, se tra questi rientri o meno il trasporto pubblico locale nella sua interezza.

In particolare, dalla lettura dell'art. 37, sembra potersi affermare che esso conferisce dunque all'Autorità funzioni rilevanti nell'ambito del trasporto pubblico locale. Si pone, tuttavia, il problema di come si possa conciliare la presenza di un'autorità indipendente a carattere nazionale con le attribuzioni regionali.

Come sostiene la dottrina, «fino a pochi anni fa, la distanza che separava le autorità indipendenti dalle Regioni nello spazio regolatorio era siderale». Infatti, «il federalismo ha causato dei guasti al sistema; se da un lato ha ampliato i poteri legislativi e di regolazione di alcuni servizi ed attività (ad esempio, il trasporto) attribuiti alle Regioni, dall'altro lato ha

creato il rischio che a livello decentrato vengano ripristinate restrizioni e vincoli aboliti o allentati, spesso con fatica, da interventi normativi attuati a livello nazionale»<sup>63</sup> .

È indubbio che con la riforma costituzionale del Titolo V sia divenuta urgente la necessità di riesaminare la complessiva costruzione delle autorità di regolazione e le attribuzioni regionali proprio al fine di eliminare delle distorsioni.

In proposito, sembra importante mettere in rilievo il fatto che l’Autorità di regolazione dei trasporti è la prima autorità indipendente istituita a seguito della riforma costituzionale del 2001: infatti, le soluzioni che attengono alla regolazione di alcuni settori di mercato (il trasporto pubblico locale ne rappresenta un esempio) dovrebbero essere ripensate alla luce del nuovo riparto delle competenze tra Stato e Regioni in modo da giungere ad un giusto equilibrio tra l’esigenza di uniformità del mercato nazionale, garantita da una autorità di regolazione statale, e la valorizzazione delle risorse e delle strategie economiche elaborate dalle Regioni nell’ambito delle proprie competenze legislative<sup>64</sup> .

Sotto tale profilo e anche da qui le ragioni di tale approfondimento, la Corte costituzionale si è recentemente pronunciata in merito alle funzioni attribuite all’Autorità di regolazione dei trasporti appena istituita in relazione alle competenze proprie delle autonomie territoriali in materia di trasporto

---

63

M. CLARICH, *Le Autorità indipendenti nello spazio regolatorio: ascesa e declino di un modello*, in *Dir. pubbl.*, 2005, 1035.

64

Nella sentenza del 16 marzo 2001, n. 65, la Corte costituzionale ha sottolineato il fatto che anche le Regioni possono essere “*interpreti del principio di libero scambio nelle materie di loro competenza*” e possono dunque elaborare linee di indirizzo intese a non deprimere il valore delle risorse naturali che costituiscono patrimonio pubblico. Sul punto si vedano le osservazioni di L. CASSETTI, *La Corte e le scelte di politica economica. La discutibile dilatazione dell’intervento statale a tutela della concorrenza*, in *www.federalismi.it*, n. 5, 2004, 13

pubblico locale <sup>65</sup> .

L'orientamento della Consulta sul tema, pone in risalto la *ratio* dell'istituzione dell'Autorità dei trasporti, che si inserisce nel sistema di regolazione indipendente dei servizi di pubblica utilità, in un settore particolarmente resistente ai processi di liberalizzazione. Peraltro, questo conferma una posizione già espressa secondo cui «*il legislatore nazionale non ha occupato gli spazi riservati a quello regionale, ma ha agito presupponendo che le singole Regioni continuino ad esercitare le loro competenze, conformandosi tuttavia ai principi stabiliti a livello statale*» <sup>66</sup> .

Alla luce di questo orientamento, l'Autorità deve dettare la cornice di regolazione economica all'interno della quale Governo, Regioni ed Enti locali sviluppano le politiche pubbliche in materia di trasporti, ciascuno nel rispettivo ambito. Dunque, l'Autorità dei trasporti sembra aver piena legittimazione a dare nuovo impulso e rinascita alla regolazione per le autorità indipendenti in perfetta corrispondenza con l'evoluzione istituzionale nell'ordinamento europeo <sup>67</sup> .

Nonostante la chiara posizione della Corte delimiti i confini di

---

65

Cfr. Corte cost., sentenza 15 marzo 2013, n. 41. La pronuncia della Corte prende le mosse dal ricorso presentato dalla Regione Veneto relativo alla presunta illegittimità costituzionale dell'art. 36, comma 1, lett.a), del D.L. n. 1/2012. La ricorrente censura la disposizione citata in quanto attribuisce ad una Autorità nazionale una competenza inerente la materia del trasporto pubblico locale, rientrante nell'ambito delle competenze residuali regionali. Sul tema si vedano i contributi di C. SERI, *L'Autorità dei trasporti nel quadro delle competenze regionali*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2013, 835; A. CARDONE, *Autorità indipendenti, tutela della concorrenza e leale collaborazione: troppi "automatismi a danno dell'autonomia?* in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it); L. MAGNIFICO, *Stato, Regione o Autorità di regolazione alla guida del trasporto pubblico locale?*, in *Osservatorio AIC*, dicembre 2013.

66

Cfr. Corte cost., sentenza 20 luglio 2012, n. 200.

67

Sul punto si vedano le osservazioni di G. NAPOLITANO, *La rinascita della regolazione per autorità indipendenti*, cit., 229 ss. e, da ultimo, L. TORCHIA, *La regolazione dei mercati fra autorità indipendenti nazionali ed organismi europei*, relazione svolta al Convegno di studi su "*Le Autorità amministrative indipendenti. Bilancio e prospettive di un modello di vigilanza e regolazione dei mercati*", 28 febbraio 2013 presso il Consiglio di Stato, e ora in [www.astridonline.it](http://www.astridonline.it).

intervento tra l’Autorità dei trasporti e le Regioni, la questione è semplicemente posta in termini generali e non pare comunque risolvere definitivamente le problematiche che la nuova normativa pone.

L’esigenza di una maggiore determinazione delle attribuzioni tra i vari soggetti è stata anche sottolineata dal Presidente della nuova Autorità:

infatti, il Presidente, nel corso di un intervento recente <sup>68</sup>, ha evidenziato la necessità di presentare al Parlamento un chiarimento sull’assetto normativo caratterizzato da alcune aree grigie, ed al fine di evitare il rischio che l’articolazione delle attribuzioni tra più soggetti prevista dal *framework* legislativo in relazione agli ambiti del settore dei trasporti dia luogo a sovrapposizioni di funzioni o crei, di fatto, distorsioni dei principi enunciati dalla Corte costituzionale nell’attribuzione di responsabilità per la determinazione di tariffe, canoni o pedaggi o nel valutarne la conformità a criteri prefissati.

Alla luce di ciò, sembra evidente il problema di coordinamento delle competenze e sarà pertanto necessario chiarire i ruoli e le attribuzioni che vengono a sovrapporsi tra l’Autorità e gli Enti territoriali, esplicitare gli obiettivi da perseguire e le modalità con cui le competenze dell’una si intrecciano con quelle dell’altra, al fine di fornire regole certe assicurando una leale concorrenza tra gli operatori e un efficiente servizio per i cittadini <sup>69</sup>.

A ben vedere, dunque, da quanto sopra esaminato, sembra possa

---

<sup>68</sup>

Cfr. Audizione informale del Collegio dell’Autorità dinanzi alle Commissioni riunite del Senato della Repubblica (VIII) e della Camera dei deputati (IX), 8 ottobre 2013.

<sup>69</sup>

Questi rischi di sovrapposizione di funzioni e di distorsione dei principi generali enunciati dalla giurisprudenza costituzionale ricorrono, particolarmente, nel settore autostradale, sul quale ha inciso la falsa partenza dell’Agenzia delle infrastrutture, e in quello ferroviario sul quale, da ultimo è intervenuta la sentenza della Corte di Giustizia europea lo scorso 3 ottobre 2013 (C-369/11): partendo dal presupposto che la liberalizzazione del trasporto ferroviario nell’Unione europea mira ad obbligare gli Stati membri a garantire alle imprese di tale settore un accesso equo e non discriminatorio alla rete ferroviaria, il giudice comunitario afferma che la normativa italiana non garantisce l’indipendenza di gestione del gestore dell’infrastruttura.

intanto rilevarsi che l'Autorità ad una prima analisi, si trovi ad operare su ambiti ancora incerti e non del tutto definiti, in riferimento ai settori di intervento, alla funzione che esercita e alla tipologia di attività che concretamente svolge<sup>70</sup>.

### **3.3. LE FUNZIONI E I POTERI DI ENAC IN MATERIA DI CARTE DEI SERVIZI E LA POSSIBILE SOVRAPPOSIZIONE DI COMPETENZE CON L'AUTORITÀ DI REGOLAZIONE DEI TRASPORTI**

L'ENAC, come previsto dal D.Lgs. istitutivo del 25 luglio 1997, n.250 (art. 2 c. 1 lett. f) assicura la funzione di "definizione e controllo dei parametri di qualità dei servizi aeroportuali e di trasporto aereo nei limiti previsti dal regolamento di cui all'articolo 10, comma 13, della legge 24 dicembre 1993, n. 537".

A tale scopo, con la circolare ENAC APT 12 del 2 maggio 2002, sono state emanate le Linee guida per la redazione delle Carte dei servizi dei gestori aeroportuali e dei vettori aerei e per la definizione dei relativi indicatori di qualità, integrate dal documento "La qualità dei servizi nel trasporto aereo: le carte dei servizi standard; metodologia" che specifica le modalità con cui calcolare il valore di ognuno degli indicatori proposti.

Negli ultimi anni, lo sviluppo del trasporto aereo e il mercato liberalizzato dell'handling hanno trasformato l'aeroporto in un complesso sistema integrato dove opera una molteplicità di operatori il cui lavoro è

---

70

Bisognerà anche evitare vuoti regolatori che potrebbero determinarsi nelle fasi di transizione, come quelle previste per l'assunzione, da parte dell'Autorità di regolazione dei trasporti, delle funzioni dell'Ufficio per la regolazione dei servizi ferroviari (URSF) – una assunzione di funzioni che potrebbe essere accelerata proprio dai moniti della giurisprudenza della Corte di Giustizia – o di quelle di vigilanza sui diritti aeroportuali di cui all'art. 73 del D. L. n. 1/2012.

funzionale a quello degli altri.

In tale realtà, la riforma della parte aeronautica del Codice della navigazione ha rafforzato il principio della centralità dei diritti del passeggero, rendendo più stringente, per i gestori aeroportuali e per i vettori aerei, l'obbligo di redazione e osservanza della Carta dei servizi, e attribuendo al gestore un chiaro ruolo di coordinamento sugli operatori privati del "sistema" aeroporto, a garanzia degli standard previsti nel Regolamento di scalo e nella stessa Carta dei servizi.

In data 31 ottobre 2014 è stata pubblicata ed è entrata in vigore la circolare ENAC GEN 06 che stabilisce i criteri e le modalità di implementazione delle carte dei servizi del gestore aeroportuale (settore passeggeri e settore merci) e del vettore aereo attraverso i modelli di Carta dei servizi standard, le linee guida e il documento metodologico allegati alla circolare. Inoltre specifica le attività e le modalità di funzionamento del Comitato per la regolarità e qualità dei servizi aeroportuali.

Appare pertanto evidente il problema di coordinamento delle competenze e sarà pertanto necessario chiarire i ruoli e le attribuzioni che vengono a sovrapporsi tra l'Autorità e l'ENAC, esplicitare le modalità con cui le competenze dell'una si intrecciano con quelle dell'altra, sia in tema di definizione dei contenuti delle carte dei servizi, che in particolare in relazione ai poteri di vigilanza e sanzione.

## **CAPITOLO IV**

### **LA TUTELA APPRESTATA AL PASSEGGERO DALLE CARTE DEI SERVIZI PUBBLICI DI TRASPORTO**

#### **4.1. LA NATURA GIURIDICA DEGLI INDENNIZZI AUTOMATICI FORFETTARI**

Il sistema normativo che impone l'adozione delle carte dei servizi ai soggetti erogatori di servizi pubblici, prevede - quale elemento di rafforzamento dell'obbligo di osservare standard qualitativi specifici - il pagamento di «indennizzi automatici forfettari» in caso di mancato rispetto degli impegni (giuridicamente) assunti.

Siffatto ulteriore meccanismo preventivo di tutela degli utenti possiede la precipua finalità di intervenire, tempestivamente e con efficacia, a sanzionare gli eventuali scostamenti da parametri qualitativi promessi delle prestazioni erogate in concreto.

L'indennizzo automatico forfettario rimane nettamente distinto dal profilo risarcitorio vero e proprio e non va confuso con questo.

L'intento è quello di munire l'utente di un mezzo di pressione sull'ente erogatore del servizio all'osservanza della qualità promessa della prestazione così come definita dagli standard inseriti nelle carte dei servizi, indipendentemente dal verificarsi di danni risarcibili (contrattualmente o in via extracontrattuale).

Difatti, il termine, usato espressamente dal legislatore, di «indennizzo» richiama il concetto di responsabilità da atto lecito, mentre le aggettivazioni «automatico» e «forfettario» sottolineano il carattere della non necessaria

presenza di un danno effettivo ovvero sia di un pregiudizio accorso all'utente,  
71  
imputabile a dolo o a colpa del soggetto erogatore .

Il diritto al pagamento dell'indennizzo scaturisce automaticamente, a seguito della semplice ed evidente constatazione della non corrispondenza oggettiva della prestazione erogata a quella promessa. Segnatamente, l'indennizzo *de quo* interviene a sanzionare la mancata osservanza del profilo qualitativo del servizio e non attiene agli aspetti qualificanti la stessa essenza del rapporto di utenza. La qualità del servizio costituisce una nozione complessa che, però, va oltre il rapporto (amministrativo o contrattuale) che lega il soggetto erogatore all'utente e si pone su un piano distinto, seppure contiguo.

In sostanza, la qualità, che si intende garantire con lo strumento della carta del servizio, non fa parte necessariamente degli elementi essenziali del rapporto contrattuale di utenza pubblica (né rappresenta un connotato essenziale dell'organizzazione amministrativa funzionale alla prestazione dei servizi costruiti in forma prettamente amministrativa), bensì costituisce un obiettivo ulteriore da perseguire (e raggiungere) nell'ottica di un assetto dei servizi pubblici, informato alla cultura del risultato, all'impiego economicamente ottimale delle risorse umane e strutturali e, più in generale, alla realizzazione della c.d. *customer satisfaction*.

In definitiva, siffatta forma di indennizzo all'utenza va distinta dal rimedio risarcitorio, rispetto al quale rappresenta uno strumento non sostitutivo, per sua natura, ma diverso ed aggiuntivo, avente come obiettivo quello di promuovere e rinsaldare l'osservanza degli standard di qualità ed  
72  
efficienza del servizio .

---

71  
IEVA, *Il principio della qualità del servizio pubblico e la «carta dei servizi»* in *Foro Amm.*, III, 2001, 229.

72  
Sul punto cfr. G. SBISÀ, *Natura e funzione delle «carte dei servizi». La carta del*

*Rebus sic stantibus*, l'indennizzo automatico forfettario sembra

73

assumere, secondo parte della dottrina<sup>73</sup>, la natura di una singolare «sanzione amministrativa» configurata dal legislatore a parziale ristoro della inosservanza dei parametri qualitativi, indipendentemente dalla sussistenza di un danno effettivo.

74

Diversamente, secondo altra ricostruzione ermeneutica<sup>74</sup>, l'indennizzo automatico solo in apparenza assumerebbe connotati che lo distinguono dalla nozione di risarcimento. L'uso del termine «indennizzo» sarebbe improprio e comunque atecnico, mentre più conforme allo spirito della norma apparirebbe il riferimento alle nozioni di «automaticità» e di determinazione «forfettaria» del *quantum* dovuto, che richiamerebbero la tecnica delle clausole penali.

Secondo tale ultima linea argomentativa, le forme di indennizzo automatico possono essere avvicinate alle clausole penali, delle quali ne rappresenterebbero una *species*, poiché detti emolumenti verrebbero

---

*servizio elettrico*, in *Rass. giur. Enel*, 1997, 345, il quale sottolinea la distinzione tra risarcimento ed indennizzo: «L'indennizzo automatico è un diritto dell'utente [...] potrà esercitarlo se il rimborso non è inferiore al danno effettivamente subito, ma [...] non limita in alcun modo la sua libertà di provare il maggior danno e di ottenerne il risarcimento».

73

In questo senso può essere ricordata la posizione di G. TULUMELLO, *Privatizzazione dei servizi pubblici e problemi di tutela giurisdizionale*, in *Contratto e impresa Europea*, 1999, 386 e, in particolare, 416 s., il quale osserva come l'indennizzo: «prescinde di norma dall'elemento soggettivo del dolo o della colpa e, nel *quantum*, non implica una reintegrazione completa». L'indennizzo automatico costituisce una forma di tutela interna al rapporto di utenza e si fonda: «sul mancato rispetto di parametri qualitativi o di tempestività fissati unilateralmente dal soggetto erogatore». In sostanza, per detto autore, l'indennizzo in parola si configurerebbe: «non come misura sostitutiva dei rimedi civilistici [...], ma quale sanzione amministrativa che a tali rimedi si affianca».

74

Cfr. NAPOLITANO, *Gli «indennizzi automatici» agli utenti di servizi pubblici*, in *Danno e responsabilità*, 1996, 15, il quale dopo aver sottolineato l'importanza e la forte portata innovativa delle carte dei servizi, pone l'attenzione sugli indennizzi automatici forfettari (p. 18) per evincerne la natura di particolari clausole penali, in quanto l'uso del termine «indennizzo» costituisce in realtà: «frutto di antichi retaggi e di una tendenza del legislatore speciale a ricorrere a vocaboli generici e atecnici»; mentre più significativo appare il termine «automatico», poiché la predeterminazione del *quantum* dovuto avvicina tali forme di indennizzo alle «clausole penali» e, quindi, queste fungono da stimolo per l'adempimento (oltretutto da risarcimento).

corrisposti agli utenti nell'evenienza di inadempimenti di vere e proprie clausole contrattuali e in particolar modo a fronte di violazioni degli standard di qualità e di efficienza del servizio.

Qualunque sia la natura giuridica dell'indennizzo automatico-forfetario (peculiare sanzione amministrativa o speciale clausola penale) - questione fortemente influenzata dall'incerto e lacunoso assetto normativo della materia, che pare, peraltro, ancora in evoluzione - rimane il dato normativo di fondo di «sanzione» prefigurata in diretta connessione al mancato rispetto del livello qualitativo delle prestazioni, espressamente garantito all'interno della carta del servizio.

Tuttavia, un'interpretazione teleologicamente orientata può far supporre di rinvenire nell'indennizzo automatico in discussione la consistenza di uno strumento pubblicistico - al pari della carta del servizio in cui è solitamente contenuto - avente la finalità precipua di compensare parzialmente (quale sanzione che, attualmente, sembra ricoprire un ruolo atipico nel sistema) la violazione dei parametri di qualità, assunti in via di autoregolamentazione dall'ente erogatore, che lascerebbe intatti i profili risarcitori, esigibili in presenza dei requisiti più rigorosi richiesti dalle disposizioni civilistiche.

#### **4.2. I PROCEDIMENTI DI RECLAMO. PROSPETTIVA PER UN POSSIBILE RAFFORZAMENTO DELLA TUTELA APPRESTATA: L'AUTORITÀ DEI TRASPORTI COME ORGANO DI SECONDO GRADO**

Nel Capitolo I, si è avuto modo di descrivere il quadro normativo di disciplina delle carte dei servizi, che prevede, in particolare, l'istituzione, presso gli enti erogatori, di organismi di controllo ad hoc, deputati a ricevere i reclami dell'utenza, oltre che le strutture preposte all'attivazione ed

all'implementazione della carta stessa.

Manca tuttavia la previsione di un sistema di controllo dell'eventuale inadempienza o inerzia del soggetto erogatore.

Al contempo, le disposizioni che attualmente riconoscono all'Autorità di regolazione dei trasporti poteri di controllo e sanzionatori non sono chiare rispetto alla possibilità per l'Autorità di intervenire anche in caso di violazione di carte dei servizi.

In tale contesto, e sul solco di quanto recentemente introdotto per l'accertamento e l'irrogazione delle sanzioni previste dal Decreto legislativo 4 novembre 2014 n. 169, in attuazione della disciplina sui diritti dei passeggeri trasportati con autobus contenuta nel Regolamento comunitario (CE) n. 181/2011, si auspica possa essere definito il quadro normativo nel senso di prevedere una procedura di reclamo di secondo grado presso l'Autorità di regolazione dei trasporti, da raccordare ai poteri sanzionatori già previsti in capo all'Autorità nel caso in cui l'impresa non ottemperi alle prescrizioni impartite.

#### **4.3.1. LA TUTELA GIURISDIZIONALE IN CASO DI MANCATA ADOZIONE O VIOLAZIONE DELLE CARTE DEI SERVIZI. IL RICORSO PER L'EFFICIENZA AMMINISTRATIVA**

Sono passati più di cinque anni da quando il legislatore ha introdotto, con il D.Lgs. 20 dicembre 2009, n. 198, una nuova azione processuale con l'ambizioso obiettivo di contrastare l'inefficienza delle pubbliche amministrazioni.

Il decreto si preoccupa fin da subito di individuare i presupposti che giustificano l'azione, specificando che essa, finalizzata al ripristino del regolare svolgimento della funzione o della corretta erogazione del servizio pubblico,

può essere esercitata se i soggetti legittimati abbiano subito una lesione dei loro interessi diretta, concreta e attuale dalla «violazione di termini o dalla mancata emanazione di atti amministrativi generali obbligatori e non aventi contenuto normativo da emanarsi obbligatoriamente entro e non oltre un termine fissato da una legge o da un regolamento, dalla violazione degli obblighi contenuti nelle carte dei servizi, ovvero dalla violazione degli standard qualitativi ed economici stabiliti, per i concessionari di servizi pubblici, dalle autorità preposte alla regolazione e al controllo e, per le pubbliche amministrazioni, definiti dalle stesse in conformità alle disposizioni in materia di performance contenute nel decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150»<sup>75</sup> .

#### **4.3.2. LA NATURA DELLA SITUAZIONE GIURIDICA TUTELATA**

Già dai primi commenti alla nuova azione è emersa la difficoltà di inquadrare la situazione giuridica tutelata nell'ambito di una categoria tradizionalmente intesa<sup>76</sup> . Al fine, dunque, di definire la natura della situazione giuridica protetta, sembra più adeguato un approccio di tipo negativo, iniziando, cioè, con l'escludere ciò che il ricorso per l'efficienza non è.

Il primo confronto suggerito dalla lettura del d.lgs. n. 198/2009 è

---

<sup>75</sup>

Per una ricostruzione dei presupposti del ricorso per l'efficienza delle amministrazioni pubbliche e degli erogatori di pubblici servizi, si v. D. DI LORETO, *Parte II - D.Lgs. 20 dicembre 2009, n. 198*, in R. Garofoli - G. Ferrari, *Codice del processo amministrativo*, Roma, 2010; C.E. Gallo, *La class action nei confronti della pubblica amministrazione*, in *Urb. app.*, 2010, 501; A. GIUFFRIDA, *La c.d. class action amministrativa: ricostruzione dell'istituto e criticità*, in [www.giustamm.it](http://www.giustamm.it).

<sup>76</sup>

Si v. F. CINTIOLI, *Note sulla cosiddetta class action amministrativa*, in [www.giustamm.it](http://www.giustamm.it), che attribuisce la confusione circa la natura della situazione giuridica protetta alla volontà, manifestata in sede di stesura definitiva del decreto, di ridimensionare lo sviluppo dell'azione.

77

certamente con l'azione popolare<sup>77</sup>. Un'analisi dei presupposti dell'azione e, in particolare, l'individualità recuperata tramite la previsione di una lesione diretta, concreta e attuale di una posizione soggettiva del singolo, ovvero della collettività rappresentata dall'organizzazione che agisce, però, fa sì che il ricorso per l'efficienza non possa essere equiparato a un'azione popolare. Quest'ultima si caratterizza, infatti, per la proponibilità da parte *del quisque de populo*, al fine di tutelare un interesse pubblico generale anche indipendentemente da una lesione personale del soggetto agente<sup>78</sup>.

Distinguere il ricorso per l'efficienza dall'azione popolare non è comunque sufficiente per comprendere la natura della posizione giuridica in rilievo. A tal proposito, sembra opportuno richiamare un primo orientamento espresso in dottrina secondo cui l'interesse tutelato tramite il ricorso per l'efficienza comprenderebbe situazioni soggettive eterogenee, tra le quali annoverare non solo interessi legittimi e diritti soggettivi, bensì anche interessi semplici cui si affiancherebbero gli interessi amministrativamente protetti<sup>79</sup>.

---

77

Sul punto, si v. U.G. ZINGALES, *Una singolare forma di tutela per il cittadino nei confronti della p.a.: la class action*, in *Giorn. dir. amm.*, 2010, 246.

78

La differenza con l'azione popolare è evidenziata da S. VERNILE, *Verso un'amministrazione efficiente. Una nuova tutela processuale tra innovazioni mancate e utilità effettive*, in *Dir. proc. amm.*, 2012, 1519.

79

Il riferimento va al contributo di F. Cintioli, *Note sulla cosiddetta class action amministrativa*, in [www.giustamm.it](http://www.giustamm.it), secondo cui richiedere una lesione diretta, concreta e attuale non comporta necessariamente la configurabilità di un interesse legittimo ovvero di un diritto soggettivo, ben potendo sussistere una situazione giuridica diversa, di minore rilievo. In particolare, l'A. richiama la categoria degli interessi semplici cui si affiancano i diritti civili, la cui definizione si deve ad A.M. SANDULLI, *Manuale di diritto amministrativo*, Napoli, 1989, per il quale consisterebbero in “*posizioni di vantaggio — di cui sono di solito ammessi a godere tutti i soggetti — che derivano ai singoli dal fatto che l'ordinamento impone agli enti pubblici certi doveri pubblici nel porre a disposizione della generalità beni o prestazioni*”. Viene, così, ampliata la categoria delle situazioni giuridiche garantite con la nuova azione, estendendola agli interessi semplici ovvero agli interessi amministrativamente protetti. La tesi è accolta anche da P. CAPUTI JAMBRENGHI, *Buona amministrazione tra garanzie interne e prospettive comunitarie. (A proposito di “class action all'italiana”)*, in [www.giustamm.it](http://www.giustamm.it), che auspica un intervento della giurisprudenza al fine di individuare le pretese ammissibili secondo il paradigma normativo processuale.

La tesi appena esposta non sembra, però, poter essere accolta nella parte in cui riconosce protezione anche agli interessi semplici, dovendosi ritenere sussistente in capo al soggetto agente una posizione qualificata. Se, infatti, deve intendersi per qualificazione il fatto che una norma prenda in considerazione, anche indirettamente, una determinata situazione giuridica, quella *de qua* certamente lo è, posto che la sua tutela è garantita in maniera diretta dal d.lgs. n. 198/2009.

Esclusa la riconducibilità della posizione giuridica agli interessi semplici, giova richiamare un'altra categoria di interessi: quelli superindividuali. Si tratta di interessi che afferiscono alla sfera giuridica di una pluralità di soggetti e che attengono a beni di rilevanza generale. D'altronde, la portata metaindividuale dell'interesse protetto sarebbe suggerita non soltanto dal richiamo alla *class action*, ma soprattutto dallo stesso decreto, che riserva l'azione ai titolari di interessi giuridicamente rilevanti e comuni o meglio, secondo il tenore letterale della norma, “*omogenei*” per una pluralità di utenti e consumatori.

Un altro sforzo è, però, necessario per comprendere se il ricorso per l'efficienza abbia effettivamente esteso la protezione giurisdizionale a situazioni giuridiche che ne sono normalmente prive, ossia gli interessi  
diffusi<sup>80</sup>, ovvero se debba essere considerato come un ulteriore e diverso

---

80

In questo senso, si v. C. CUDIA, *Il ricorso per l'efficienza delle amministrazioni: l'interesse diffuso (finalmente) si “concentra” sull'individuo* (in margine a T.A.R. Lazio, Roma, 20 gennaio 2011, n. 552), in [www.giustamm.it](http://www.giustamm.it), secondo cui con il ricorso per l'efficienza si avvia “*un processo di individualizzazione dell'interesse diffuso*”. La differenziazione realizzata mediante l'attribuzione al singolo individuo della legittimazione ad agire fa sì che l'interesse diffuso acquisisca il carattere di situazione giuridica degna di tutela giurisdizionale, con l'unica particolarità di potere appartenere a un numero indeterminato di soggetti. Peraltro, nella stessa sentenza del Tar Lazio, Sez. III bis, n. 552/2011, si ritiene che il ricorso per l'efficienza abbia elevato l'interesse diffuso a situazione giudiziariamente protetta e azionabile dal singolo. La differenziazione dell'interesse diffuso tramite il riconoscimento della legittimazione ad agire tanto in capo ai singoli che alle associazioni di categoria consentirebbe, poi, di soddisfare da un lato l'esigenza di coordinare le iniziative e la volontà di più portatori del medesimo interesse, dall'altro quella di garantire comunque la tutela di situazioni giuridiche che, in assenza di un ente esponenziale, non avrebbero potuto essere

strumento di tutela dell'interesse legittimo.

Premessa concettuale della tesi della giuridicizzazione degli interessi diffusi è la tradizionale distinzione degli interessi superindividuali in collettivi e diffusi. I primi sono tipicamente gli interessi facenti capo a un gruppo organizzato, associazione o altro ente che rappresenta la collettività o la categoria. Perché si configurino, dunque, è necessario un legame con un'associazione cui partecipino una pluralità di soggetti titolari di interessi comuni.

In questo caso sembra, dunque, si possano ravvisare tanto il carattere della qualificazione che quello della differenziazione della posizione giuridica fatta valere. Per quanto concerne quest'ultimo aspetto, infatti, la titolarità della situazione giuridica (che può consistere tanto in un interesse legittimo quanto in un diritto soggettivo) è attribuita all'ente esponenziale, che si fa portatore degli interessi di tutti gli appartenenti al gruppo, per cui si costituisce in capo all'ente organizzato una situazione giuridica unitaria e distinta da quella degli associati.

Gli interessi diffusi, invece, si caratterizzano per afferire a beni non suscettibili di fruizione differenziata e per essere svincolati dal collegamento con un ente associativo, pur facendo capo a una pluralità di soggetti. E proprio l'assenza di un legame con un'associazione o un ente ha reso più problematico il riconoscimento della tutela giurisdizionale di questo genere di interessi <sup>81</sup>.

A un primo esame potrebbe dirsi che il ricorso per l'efficienza costituisca un caso di giuridicizzazione degli interessi diffusi per due ordini di ragioni: *in primis*, perché, seppure sia riconosciuta tale facoltà anche ad

---

azionate. Sulla scia del precedente giurisprudenziale, anche Tar Lazio, Sez. I, n. 1416/2012, ha affermato che “*la class action per l'efficienza della pubblica amministrazione, quindi, costituisce uno strumento di tutela di interessi diffusi*”.

81

Sulla differenza tra interessi collettivi e diffusi si v. C. PUNZI, *La tutela giudiziale degli interessi diffusi e degli interessi collettivi*, in L. LANFRANCHI (a cura di), *La tutela giurisdizionale degli interessi collettivi e diffusi*, 2003; R. ROTA, *Gli interessi diffusi nell'azione della pubblica amministrazione*, Milano, 1998.

associazioni e comitati, l'azione può essere esercitata singolarmente, lasciando supporre che l'interesse sotteso abbia natura parzialmente diversa da quella collettiva; *in secundis*, perché l'interesse a una buona amministrazione, oltre ad appartenere a una pluralità di soggetti, dal punto di vista oggettivo non è suscettibile di fruizione differenziata.

Tale tesi sembrerebbe supportata anche dall'idoneità dell'azione a favorire una moltitudine di individui, pure che non abbiano partecipato al processo. Se normalmente l'utilità ottenuta con un giudizio va a vantaggio del singolo soggetto agente, con il ricorso per l'efficienza si raggiunge un risultato in grado di beneficiare una platea indistinta di persone <sup>82</sup> .

Pur non volendo per questo avallare l'idea, diffusasi a seguito dell'emanazione del decreto, di una giurisdizione oggettiva, il miglioramento della qualità di un servizio pubblico e l'imposizione del rispetto di determinati standard prestabiliti, al pari dell'adozione di un atto amministrativo generale, non possono che favorire tutti i potenziali destinatari del servizio pubblico ovvero dell'attività della pubblica amministrazione <sup>83</sup> .

Nonostante quanto finora sostenuto, sembra che la tesi della

---

82

In questo senso, secondo A. FABRI, *Le azioni collettive nei confronti della pubblica amministrazione nella sistematica delle azioni non individuali*, Napoli-Roma, 2011, è necessario “*capovolgere l'impostazione*”, per cui non è l'interesse particolare del singolo a beneficiare del risultato ottenuto da un interesse generale e indifferenziato, che si traduce nell'interesse pubblico al corretto esercizio della funzione, bensì “l'azione promossa dal singolo è volta ad assicurare, in via diretta, la soddisfazione del proprio interesse materiale e, in via indiretta, l'interesse diffuso di tutti i fruitori ed utenti al corretto svolgimento della funzione e del servizio”.

83

Seppure con riferimento a un'azione di tipo diverso, ossia quella risarcitoria e restitutoria prevista dal Codice del consumo a tutela dei consumatori, l'efficacia soggettiva della sentenza è ben spiegata da R. CAPONI, *Azioni collettive: interessi protetti e modelli processuali di tutela*, in *Riv. dir. proc.*, 2008, 1205. In particolare, l'Autore chiarisce come gli effetti della sentenza siano diversi, da un punto di vista soggettivo, a seconda dell'esito del giudizio: in caso di accoglimento beneficiano degli effetti positivi dell'azione non soltanto i soggetti che abbiano preso parte al processo, bensì tutti i titolari di interessi omogenei; nel caso, invece, di rigetto non sono vincolati dall'esito del giudizio, potendo, pertanto, riproporre l'azione.

giuridicizzazione dell'interesse diffuso, per quanto suggestiva, lasci ancora qualche perplessità, posto che il legislatore ha ricostruito la situazione legittimante al pari di un normale interesse legittimo<sup>84</sup>. Può agire per l'efficienza dell'amministrazione o del concessionario, infatti, soltanto chi abbia subito una lesione diretta, concreta e attuale, presupponendosi in tal modo la sussistenza di una situazione giuridica differenziata rispetto a quella degli altri consociati.

Seppure il decreto non faccia riferimento al carattere personale della situazione giuridica protetta<sup>85</sup>, sembra che questo sia comunque rinvenibile nella necessità di una lesione particolare. Per agire in giudizio, infatti, non è sufficiente il mero interesse generale all'efficienza, posto che soltanto qualora l'inadempimento abbia colpito in maniera diretta la specifica situazione giuridica individuale del soggetto agente, differenziando in tal modo il suo interesse da quello degli altri consociati, egli potrà rivolgersi al giudice per chiedere tutela.

Pare, allora, doversi preferire l'orientamento secondo cui l'azione per l'efficienza della pubblica amministrazione, più che estendere la tutela giurisdizionale agli interessi diffusi, si sia limitata a fornire un ulteriore strumento di protezione dell'interesse legittimo. Infine, nell'intento di qualificare la situazione giuridica legittimante non può dimenticarsi la

---

84

Sul punto, si v. G. VELTRI, *Class action pubblica: prime riflessioni*, in *www.Lexitalia.it*, 2010, per cui la situazione giuridica tutelata con il ricorso per l'efficienza non può che essere il tradizionale interesse legittimo, seppure con la particolarità di essere "omogeneo" per una pluralità di soggetti.

85

Si interroga sulla rilevanza della omessa indicazione dell'aggettivo "personale" anche A. FABRI, op. cit., la quale, tuttavia, perviene alla conclusione che, nonostante il tenore letterale della norma, mediante il ricorso il privato mira a "ottenere la soddisfazione di un interesse specifico, sociologico, individuale, anche se omogeneo e comune ad una pluralità di utenti e consumatori". Il fatto che l'interesse del singolo possa, dunque, corrispondere a quello di una pluralità di soggetti non comporta di per sé il venire in rilievo di un interesse di tipo generale al corretto esercizio dell'azione amministrativa, indifferenziato rispetto alla posizione del singolo. Secondo l'Autore, infatti, "la mera appartenenza ad un gruppo non trasforma l'interesse personale, egoistico di un suo componente in interesse collettivo".

previsione del comma 7 dell'art. 1, che devolve il ricorso alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, da cui consegue il riconoscimento espresso della possibilità di esercitare l'azione de qua anche a tutela di diritti soggettivi.

### **4.3.3. LEGITTIMAZIONE ATTIVA E PASSIVA**

Perché il cittadino possa esercitare l'azione in esame non è sufficiente che si verifichi una delle situazioni sopra descritte, ma è necessario, altresì, che da essa sia derivata una lesione diretta, concreta e attuale degli interessi tutelati. È opportuno, allora, chiarire quando possa essere considerata tale. Tralasciando le prime due caratteristiche di più facile comprensione, preme concentrarsi sull'attualità della lesione, per cui occorre che il malfunzionamento delle amministrazioni o la non corretta erogazione dei servizi pubblici non siano solo potenzialmente idonei a sacrificare le richieste del cittadino, ma che effettivamente, nel caso concreto, abbiano provocato al privato un danno che deve essere riparato immediatamente.

Non si può trascurare, però, che la disposizione secondo cui *«nel giudizio sulla sussistenza di tale lesione si tiene anche conto delle risorse strumentali, finanziarie e umane concretamente a disposizione delle parti intime»* abbia fortemente limitato le ipotesi in cui può verificarsi la lesione che legittima l'esercizio dell'azione<sup>86</sup>.

---

86

Si v. a titolo esemplificativo la pronuncia del Tar Lazio, Sez. I, n. 1416/2012, con cui il giudice ha rigettato il ricorso presentato da un'Associazione forense e da singoli avvocati per la mancata adozione da parte del CSM di misure necessarie al buon funzionamento del servizio giustizia per la carenza di risorse. Al di là del problema di individuare gli specifici standard qualitativi violati, che nel caso di specie non risultavano essere stabiliti, il giudice amministrativo ha ritenuto di escludere la lesione tenendo conto della scoperta di organico sia del Ministero della Giustizia, con riferimento al personale amministrativo, che del CSM, per la carenza di personale di magistratura

A ogni modo, tornando all'individuazione dei soggetti legittimati ad agire, ciò che contribuisce ad avvicinare l'azione in parola a quella collettiva prevista in altri ambiti è la possibilità che il ricorso sia proposto anche da associazioni o comitati. Nel caso in cui gli interessi degli associati siano lesi da una delle situazioni patologiche prima descritte, le associazioni o i comitati di appartenenza possono agire per il ripristino della funzione amministrativa o della corretta erogazione dei servizi pubblici.

La grande novità del riconoscimento della legittimazione ad agire anche in capo a gruppi organizzati deriva, però, dall'assenza dei limiti normalmente imposti — ma, invero, nel corso degli anni più volte superati in giurisprudenza — quali l'iscrizione dell'associazione in determinati elenchi ovvero una data rappresentatività territoriale.

Quanto, poi, ai soggetti nei cui confronti è possibile agire, il legislatore, dopo avere previsto tra i destinatari le amministrazioni pubbliche e i concessionari di pubblici servizi, ha operato alcune esclusioni, di cui la più rilevante è rappresentata certamente dalle autorità amministrative indipendenti. Con riferimento alle autorità indipendenti non sussistono dubbi circa la loro natura di pubbliche amministrazioni, per cui non si comprende la *ratio* dell'esclusione, se non forse nella volontà di non ostacolarne l'attività<sup>87</sup>. D'altronde, la previsione che l'azione non possa essere esercitata nei confronti delle amministrazioni indipendenti è in linea con il mancato recepimento, all'interno del decreto di attuazione, del presupposto dell'omessa vigilanza tra gli inadempimenti rilevanti.

In materia di servizi pubblici, tali organismi rivestono un ruolo fondamentale nell'assicurare l'osservanza di standard qualitativi ed economici

---

87

La criticità dell'esclusione delle autorità indipendenti è particolarmente evidenziata da A. BARTOLINI, *La class action nei confronti della p.a. tra favole e realtà*, in *www.giustamm.it.*, secondo cui la loro esenzione potrebbe essere idonea ad aumentare il rischio di istituzioni autoreferenziali, essendo, tra l'altro, già sottratte al circuito di responsabilità politico-rappresentativo.

predefiniti, controllando ed eventualmente sanzionando la non corretta erogazione dei servizi e adottando le misure necessarie per il relativo ripristino. Tuttavia, se per espressa (e criticabile) scelta del legislatore non viene in rilievo l'attività di vigilanza delle autorità indipendenti, non si vede perché l'azione finalizzata a garantire l'efficienza amministrativa non possa essere avviata anche nei loro confronti.

Probabilmente, come emerge anche dalla relazione illustrativa dello schema di decreto, le ragioni dell'esclusione devono essere ravvisate in due dati, uno sostanziale, l'altro formale.

Con riferimento al primo, confermando quanto detto in ordine ai poteri di vigilanza delle autorità indipendenti, l'Ufficio legislativo del Ministero per la Pubblica amministrazione e l'innovazione reputa tali soggetti inadeguati a ledere direttamente gli interessi dei singoli, posto che essi non svolgono compiti di amministrazione attiva<sup>88</sup>. Ciononostante, essi devono pur sempre agire secondo i principi di efficienza e buon andamento, ragion per cui il mancato esercizio di funzioni di amministrazione attiva non sembra una motivazione sufficiente per escludere la possibilità per i cittadini di ricorrere anche nei confronti delle amministrazioni indipendenti, se è vero che il giudizio di nuova introduzione,

---

88

Sulla natura dell'attività posta in essere dalle amministrazioni indipendenti, si v. V. CAIANIELLO, *Le autorità indipendenti tra potere politico e società civile*, in *Foro amm.*, 1997, 341, che individua proprio nella natura differente dell'attività svolta dalle autorità la via per superare i dubbi di costituzionalità concernenti tali peculiari organismi. Secondo l'Autore, infatti, tale attività non può essere considerata come amministrativa in senso stretto, intesa cioè come volta a curare interessi pubblici concreti. Solo le attività finalizzate al soddisfacimento dell'interesse pubblico possono essere qualificate come amministrative, mentre, posto che le autorità indipendenti nascono a seguito della privatizzazione di specifici settori, quelli affidati alla cura di tali soggetti non possono essere considerati interessi pubblici in senso stretto, bensì interessi della collettività. Ne consegue che *“la collocazione dei nuovi organismi non sarebbe più nello Stato-persona, perché essi non sarebbero titolari di interessi pubblici, bensì nello Stato-comunità, dovendo in una posizione di terzietà garantire il rispetto delle regole nei confronti di tutti i soggetti che siano portatori di interessi, sia generali che settoriali o particolari”*. Pertanto, pur continuando a utilizzare una terminologia idonea a ingenerare confusione (amministrazioni indipendenti), si ammette una sottrazione di tali soggetti dal meccanismo della responsabilità politica perché non svolgono attività amministrativa in senso stretto, ma anzi presentano *“quel carattere arbitrale che deve essere necessariamente esercitato al riparo da ogni influenza politica”*.

al pari dell'intera riforma, mira ad assicurare in generale l'efficienza di tutte le amministrazioni.

Quanto, invece, al profilo formale, la relazione illustrativa chiarisce come le autorità amministrative indipendenti siano state escluse dai destinatari dell'azione perché non contemplate nel comma 2 dell'articolo 1 del d.lgs. 165/2001, e, dunque, dalla disciplina del pubblico impiego, cui si rivolge la riforma avviata con la legge delega 15/2009. Anche questa tesi non sembra pienamente condivisibile, posto che la nuova disciplina non va a incidere solamente sull'attività dei singoli funzionari o dipendenti pubblici, ma si propone di migliorare l'efficienza della struttura organizzativa delle diverse pubbliche amministrazioni, in cui devono essere certamente ricomprese anche le autorità indipendenti, seppure non contemplate dall'elenco meramente esemplificativo del Testo unico sul pubblico impiego.

#### **4.3.4. L'ESCLUSIONE DELLA TUTELA RISARCITORIA**

La norma esclude la possibilità che l'azione sia esercitata per chiedere il risarcimento del danno patito, fermo restando il richiamo agli altri strumenti disponibili nel nostro ordinamento.

Ciò che il legislatore ha voluto garantire è l'effettivo soddisfacimento delle pretese del cittadino che, nell'ottica di un'amministrazione di risultato, si consegue con la concreta offerta del servizio secondo particolari standard qualitativi ovvero con l'adempimento di tutti i compiti propri di un'amministrazione, e non, invece, con il mero risarcimento del danno causato.

Peraltro, l'assenza del rimedio risarcitorio contribuisce a distinguere nettamente il ricorso per il ripristino della funzione amministrativa e dei pubblici servizi dalle azioni collettive cui in parte si rifà la disciplina del giudizio. Seppure, infatti, ne esistano diverse tipologie, quella tradizionalmente

più importante di origine statunitense è proprio l'azione risarcitoria, che consente di porre rimedio anche ai danni non più eliminabili<sup>89</sup>.

Nel caso del ricorso per l'efficienza, invece, la lesione non è irreparabile (o, meglio, è parzialmente eliminabile, posto che restano fermi gli eventuali danni già prodotti, per i quali è esclusa la tutela risarcitoria) e le pretese del privato possono ancora essere soddisfatte tramite l'adozione dell'atto generale dovuto ovvero ripristinando il servizio o la funzione secondo gli standard economici e qualitativi previsti rispettivamente dalle carte dei servizi o predefiniti dai soggetti preposti alla tutela del settore e dalle stesse amministrazioni.

L'articolo 2 del decreto si occupa, invece, di coordinare l'azione in esame con l'attività di vigilanza degli organismi preposti al controllo e alla regolamentazione del settore interessato e con le azioni a tutela dei consumatori previste dal d.lgs. n. 206/2005.

Il primo comma dell'articolo 2 del decreto dispone che non è possibile proporre l'azione «*se un organismo con funzione di regolazione e di controllo istituito con legge dello Stato e preposto al settore interessato ha instaurato e non ancora definito un procedimento volto ad accertare le medesime condotte oggetto dell'azione di cui all'articolo 1*». Il comma successivo continua specificando che, qualora dopo l'esercizio dell'azione sia instaurato un procedimento di accertamento da parte dell'autorità di vigilanza, il giudice davanti al quale pende il ricorso deve sospendere il giudizio fino alla definizione del procedimento.

Fin dalla sua prima lettura, la formulazione della norma suscita numerose perplessità. In primo luogo, perché possa esservi la sospensione di un giudizio in attesa dell'esito di un altro è necessario che vi sia un rapporto di

---

89

Sull'azione collettiva risarcitoria, si v. C. CONSOLO - M. BONA - P. BUZZELLI, *Obiettivo class action: l'azione collettiva risarcitoria*, Milano, 2008, e P.F. GIUGGIOLI, *La nuova azione collettiva risarcitoria. La c.d. class action italiana*, Padova, 2008, in cui si ricostruiscono l'origine della tutela collettiva e le finalità per cui è stato creato l'istituto.

pregiudizialità logica, nel senso che la decisione di uno dipende da quanto stabilito al termine dell'altro. Oppure la sospensione è disposta nelle ipotesi in cui due giudizi abbiano per oggetto il medesimo diritto e non sussiste una competenza esclusiva in capo a un determinato organo giurisdizionale<sup>90</sup>.

Nel caso di specie, però, la sospensione non è prevista in attesa della definizione di un giudizio, bensì di un procedimento avviato da un'amministrazione indipendente, priva di poteri giurisdizionali. La necessità che il giudice disponga la sospensione del processo, nell'ipotesi in cui successivamente alla proposizione dell'azione sia instaurato un procedimento di accertamento, o addirittura la previsione che l'azione non sia proponibile se il procedimento è già pendente, appaiono particolarmente critiche proprio perché sembrano sottrarre al cittadino la possibilità di ottenere una pronuncia giurisdizionale che accerti la violazione delle norme che disciplinano la corretta erogazione dei servizi pubblici, se non mediante l'impugnazione della decisione dell'autorità garante.

Disporre che l'azione non possa essere proposta se è già pendente un procedimento di accertamento ovvero che il giudizio debba essere sospeso in caso di sua successiva instaurazione significa, infatti, riconoscere alla decisione con cui quest'ultimo si conclude un'efficacia vincolante per il giudice del ricorso. In questo modo, la pronuncia di un organismo istituito dalla legge per il controllo e la regolamentazione del settore finisce per sostituirsi a quella del giudice cui, invece, il decreto attuativo della legge delega riconosce uno specifico potere.

Probabilmente con questa norma il legislatore ha voluto evitare che la stessa condotta fosse oggetto di due accertamenti contemporanei, con il rischio di numerosi contrasti. Tuttavia, seppure la decisione dell'autorità sia comunque impugnabile davanti al giudice, recuperando, così, il momento giurisdizionale

---

90

Sulla sospensione del processo amministrativo, si v. O. DI POPOLO, *Articolo 79. Sospensione e interruzione del processo*, in R. GAROFOLI - G. FERRARI (a cura di), op. cit.

della tutela offerta al privato, un simile *iter* non fa che allungare notevolmente i tempi, ritardando ulteriormente l'effettivo ripristino del servizio.

#### **4.3.5. LA SENTENZA DI ACCOGLIMENTO E LA SUA ESECUZIONE NEI CONFRONTI DEL GESTORE**

Il primo comma dell'articolo 4 del decreto prevede che il giudice, accertata la violazione, l'omissione o l'inadempimento, ordini alla pubblica amministrazione o al concessionario il ripristino della funzione ovvero del servizio entro un congruo termine.

Dopo avere ridotto la possibilità di adottare misure di ripristino a quelle consentite dalle disponibilità dell'amministrazione o del concessionario, la norma in esame si preoccupa di definire gli adempimenti pubblicitari che riguardano la sentenza. Essa, infatti, al pari del ricorso con cui ha avvio il giudizio, deve essere pubblicata sul sito del Ministero per la pubblica amministrazione e l'innovazione, nonché sul sito istituzionale dell'amministrazione o del concessionario coinvolti.

Nonostante l'assenza di misure tese a garantire l'effettivo adempimento di siffatto onere, non si può non riconoscere alla norma il merito di avere inserito un ulteriore elemento finalizzato a incentivare il rispetto delle regole per la corretta erogazione dei servizi e il proficuo svolgimento dell'attività, posto che — soprattutto per i concessionari di pubblici servizi — la pubblicazione di una sentenza che accerti la disfunzione comporterebbe un grave danno all'immagine, con immediato riflesso sul grado di soddisfacimento degli utenti.

Ai sensi del comma 4 della disposizione analizzata, *«la sentenza che accoglie la domanda nei confronti di un concessionario di pubblici servizi è comunicata all'amministrazione vigilante per le valutazioni di competenza in ordine all'esatto adempimento degli obblighi scaturenti dalla concessione e*

*dalla convenzione che la disciplina».*

La previsione, così come l'intero decreto, appare alquanto lacunosa. Il legislatore, pur avendo prescritto la necessità che l'amministrazione individui i soggetti che hanno concorso a cagionare le situazioni di cui all'articolo 1, non specifica quali siano le modalità di accertamento e la tipologia di provvedimenti che possono essere adottati, limitandosi a un generico riferimento “*ai provvedimenti di propria competenza*”.

La norma si chiude con l'imposizione di un ulteriore onere pubblicitario in capo al Ministero e all'amministrazione o concessionario soccombenti in giudizio, i quali sono tenuti a rendere noti, sui rispettivi siti internet, tutti i rimedi e le misure di ripristino adottati al fine di ristabilire il corretto svolgimento della funzione o l'erogazione del servizio. Può, tuttavia, accadere che non si conformino a quanto deciso dal giudice con la sentenza che definisce il giudizio. Il legislatore ha affrontato tale problema esclusivamente con riguardo al caso in cui sia una pubblica amministrazione a non predisporre le misure adeguate e necessarie per il ripristino della funzione, trascurando erroneamente la rilevante ipotesi in cui sia il privato concessionario a non attivarsi per garantire in maniera efficiente l'offerta di pubblici servizi.

È, dunque, necessario chiedersi se tale omissione sia frutto di una precisa scelta del legislatore ovvero costituisca una semplice svista.

Per aderire all'una piuttosto che all'altra tesi è opportuno ricordare il contrasto interpretativo circa la possibilità o meno di avviare il giudizio di ottemperanza nei confronti di un soggetto privato. La giurisprudenza, seppure non all'unanimità, ammette tale eventualità in alcune ipotesi peculiari, accomunate dal fatto che il privato interessato eserciterebbe potestà pubbliche. In tutti gli altri casi, invece, il Supremo Consesso nega l'esperibilità del  
<sup>91</sup>  
giudizio .

---

91

Per una ricostruzione degli orientamenti giurisprudenziali prevalenti sul punto, si

Probabilmente, quindi, il legislatore ha creduto di dovere aderire a tale ultimo orientamento, certamente riducendo lo spazio di tutela dei privati.

Nel caso in cui il concessionario non ripristini la corretta erogazione del servizio pubblico a seguito della pronuncia del giudice amministrativo, il cittadino ricorrente non potrà esercitare l'azione per l'ottemperanza, ma dovrà accontentarsi degli altri strumenti, certamente meno efficaci, messi a

---

v. l'ordinanza di rimessione del 21 febbraio 2005, n. 609, con nota di N. PAOLANTONIO, in *Giust. amm.*, 2005, 249, nonché Cons. Stato, Ad. plen., n. 5/2005, che ha ammesso l'esperibilità del giudizio di ottemperanza nei confronti di soggetti privati condannati all'esibizione di documenti amministrativi in seguito *all'actio ad exhibendum*. In dottrina, la questione è stata affrontata da A.M. CHIELLO - G. TULUMELLO, *Esecuzione del giudicato in materia di accesso e proponibilità del giudizio di ottemperanza nei confronti dei soggetti privati: i diversi percorsi seguiti dalla giurisprudenza*, in *Giurisd. amm.*, 2007, 215, ove si riconosce l'esperibilità del giudizio di ottemperanza anche nei confronti dei concessionari privati laddove abbiano un debito pecuniario verso un espropriato accertato dal giudice ordinario. Posto, infatti, che una simile pronuncia non può essere qualificata come sentenza di condanna, non potrebbe essere di conseguenza assoggettata alla disciplina di cui all'articolo 474 c.p.c. e, in assenza del rimedio dell'ottemperanza, non ne potrebbe essere garantita l'esecuzione. Per le stesse ragioni le sentenze del giudice amministrativo non aventi valore di titolo esecutivo non possono essere sottratte al giudizio di ottemperanza, restando diversamente prive di una tutela effettiva e, peraltro, ponendo in dubbio la conformità costituzionale della disciplina dell'esecuzione. Sul punto, si v. anche M.G. DELLA SCALA, *Il diritto di accesso all'attività privatistica dell'amministrazione e dei soggetti privati alla luce della legge n. 15 del 2005. Condanna all'esibizione degli atti e ottemperanza al giudicato amministrativo*, in *Dir. amm.*, 2002, 195, secondo cui la rigidità del principio della non applicabilità del giudizio di ottemperanza ai privati subisce un'eccezione nei casi in cui il privato rivesta la qualità di concessionario di pubblico servizio oppure sia tenuto ad applicare le norme di contabilità pubblica ovvero quelle relative allo svolgimento dei procedimenti ad evidenza pubblica; C. LEONE, *Giudizio di ottemperanza e gestori di pubblico servizio*, in *Giorn. dir. amm.*, 2008, 172, che ammette l'estendibilità del giudizio di ottemperanza ai gestori di un pubblico servizio, ancorandosi alla disciplina del diritto d'accesso; D. PONTE, *I limiti dell'ottemperanza nei confronti di privati*, in *Urb. app.*, 2009, 471, per il quale il giudizio di ottemperanza mira a garantire una giustizia effettiva e risulta contraria al nostro sistema, così come influenzato anche dalla disciplina comunitaria, un'interpretazione del concetto di pubblica amministrazione in senso formale. Se è vero, infatti, che le norme relative al giudizio di ottemperanza fanno riferimento alla necessità che “un'autorità amministrativa” si adegui alla pronuncia del giudice, è altrettanto vero che il mero dato letterale non può minare esigenze quali la certezza del diritto e l'effettività della tutela. Sulla difficoltà di estendere l'ottemperanza anche ai privati, si v., invece, A. TRAVI, *Il giudizio amministrativo promosso nei confronti di un soggetto privato*, in *Foro it.*, 2002, III, 273, che sottolinea che il problema più grande nell'ammettere il giudizio di ottemperanza anche nei confronti di soggetti privati riguarda la natura tipicamente sostitutiva del giudizio. Secondo l'A., infatti, la figura del commissario *ad acta* trova giustificazione nella fungibilità dei ruoli all'interno dell'amministrazione, restando, invece, estranea rispetto all'attività del privato.

disposizione dal nostro ordinamento .

Quest'ultima soluzione non appare certo la più condivisibile. Nel momento in cui gestori di pubblici servizi e amministrazioni pubbliche vengono assimilati nell'individuazione dei soggetti passivi del ricorso per l'efficienza, sembra illogico non confermare tale equiparazione nella fase di esecuzione della sentenza, quando cioè può dirsi effettiva la tutela.

A tal proposito, però, non si può trascurare che lo scarso utilizzo, in questi primi anni di vigenza dell'istituto, denunci un altro profilo critico che non consente al ricorso di contribuire in maniera effettiva al miglioramento dell'efficienza amministrativa e che, soprattutto, sembra non poter essere superato perché legato alla natura stessa dell'azione e ai ben noti costi della giustizia italiana.

Come si è avuto modo di ricordare più volte, con il ricorso per l'efficienza è possibile chiedere soltanto il ripristino della funzione ovvero del servizio, non anche il risarcimento del danno subito. Ne consegue che il privato cittadino, nel decidere se agire o meno nei confronti di un'amministrazione o di un concessionario inefficienti, dovrà effettuare una ponderazione tra i costi del processo e i benefici derivanti dall'eventuale accoglimento del ricorso.

È arduo immaginare che ci siano settori in cui il cittadino utente possa ottenere dalla sentenza del giudice un vantaggio tale da giustificare le spese proprie del giudizio. Tanto più alla luce di quanto sopra detto in relazione alla natura generale dell'interesse all'efficienza, la cui rilevanza è colta maggiormente con riferimento alla collettività piuttosto che ai singoli individui.

Difficilmente il privato presenterà ricorso per far valere una situazione giuridica personale e individuale. Il rischio è, allora, che associazioni e comitati

Il riferimento va ovviamente all'istituto dell'esecuzione forzata degli obblighi di fare previsto dall'art. 2931 c.c. e disciplinato nel dettaglio dal titolo IV del libro terzo del codice di procedura civile agli artt. 612 e ss. In questo modo il cittadino, però, perde la possibilità di ottenere concreta soddisfazione della sua pretesa, dovendosi accontentare della tutela risarcitoria nel caso di perdurante inadempienza, data la natura infungibile della prestazione.

finiscano per essere gli unici ad avvalersi dello strumento in esame, con una conseguenza preoccupante: che restino prive di tutela le lesioni ritenute non rilevanti dal gruppo organizzato, a danno del singolo soggetto leso, o che, comunque, l'efficienza delle amministrazioni e dei concessionari di pubblici servizi finisca per essere rimessa alla convenienza degli enti esponenziali<sup>93</sup> .

---

93

L'osservazione trova riscontro in una ricerca effettuata sul web, finalizzata non soltanto a verificare il numero di sentenze pronunciate a seguito del ricorso per l'efficienza, bensì anche ad analizzare le diffide già presentate, che costituiscono la parte procedimentale precedente all'eventuale giudizio e che risultano provenire, perlopiù, da associazioni e comitati.

## BIBLIOGRAFIA

ADDANTE A., *Autonomia contrattuale e mobilità sostenibile*, in *I Contratti*, 2011, 604.

ALPA G., *Contratti di utenza pubblica*, in *N. giur. civ. comm.*, 1986, 107.

ALPA G., *Proposte di modifica del Trattato CEE in tema di tutela del consumatore*, in *Contratto Impresa Europa*, 1996, 372.

BARTOLINI A., *La class action nei confronti della p.a. tra favole e realtà*, in [www.giustamm.it](http://www.giustamm.it).

BATTINI A., *La carta dei servizi*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 1995, 703, n. 7.

BATTINI A., *La tutela dell'utente e la carta dei servizi pubblici*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1998, 185.

BENEDETTI A.M., *Liberalizzazioni, carte dei servizi e diritti degli utenti*, Relazione tenuta in occasione del VII Congresso giuridico-forense per l'aggiornamento professionale 15-17 marzo 2012 Roma, in [www.consiglionazionaleforense.it](http://www.consiglionazionaleforense.it).

BINI S., *Servizi & qualità: l'esperienza della carta della mobilità*, Roma, 2008.

BLACKMORE M., *I reclami e i loro vincoli: una revisione critica e un'analisi della citizen's charter complaints task force*, *ivi*, 1998, 335.

BRIANI R., *Le procedure di reclamo previste dalle carte dei servizi*, in CORPACI A. (a cura di), *La tutela degli utenti dei servizi pubblici*, Bologna, 2003, 265.

CAEDDU S., *Strumenti alternativi di soluzione delle controversie fra erogatori e utenti di servizi fra erogatori e utenti di servizi pubblici*, in *Riv. ital. dir. pubbl. com.*, 2001

CAIA G., *Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 27.1.94*, in ALPA - ZATTI (a cura di), *Commentario breve al codice civile. Leggi complementari*, Padova, 1995, 205.

CAIA G., *La disciplina dei servizi pubblici*, in *Diritto amministrativo* (a cura di L. Mazzarolli, G. Pericu, A. Romano, F.A. Roversi Monaco, F.G. Scoca), Bologna, 1998.

CAIANIELLO V.V., *Le autorità indipendenti tra potere politico e società civile*, in *Foro amm.*, 1997, 341.

CAMARDA G., *La responsabilità del gestore aeroportuale*, in *Diritto dei trasporti*, 2002, 763.

CAPONI R., *Azioni collettive: interessi protetti e modelli processuali di tutela*, in *Riv. dir. proc.*, 2008, 1205.

CAPUTI JAMBRENGHI P., *Buona amministrazione tra garanzie interne e prospettive comunitarie. (A proposito di “class action all’italiana”)*, in [www.giustamm.it](http://www.giustamm.it).

CARDONE A., *Autorità indipendenti, tutela della concorrenza e leale collaborazione: troppi “automatismi a danno dell’autonomia?”* in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it).

CARINGELLA F., *Il diritto amministrativo*, II, Napoli, 2003.

CARTEI G.F., *Consumatore (tutela del)*, in *Trattato di diritto amministrativo europeo*, cit., P. speciale, 634.

CASANOVA M. – BRIGNARDELLO M., *Diritto dei trasporti. Infrastrutture e accesso al mercato*, Milano, 2011.

CASSETTA E., *Manuale di diritto amministrativo*, Milano, 1999, 614.

CASSESE S., *Aggiornamenti sulla riforma amministrativa negli Stati Uniti d’America, nel Regno Unito e in Francia*, in *Corr. giur.*, 1994, 1029 .

CASSETTI L., *La Corte e le scelte di politica economica. La discutibile dilatazione dell’intervento statale a tutela della concorrenza*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 5, 2004, 13.

CAVALLO PERIN R., *I principi come disciplina giuridica del pubblico servizio tra ordinamento interno ed ordinamento europeo*, in *Dir. amm.*, 2000, 41.

CENDON P., *Trattato breve dei nuovi danni - Vol. III: Figure emergenti di responsabilità*, Milano, 2014.

CHIELLO A.M. – TULUMELLO G., *Esecuzione del giudicato in materia di accesso e proponibilità del giudizio di ottemperanza nei confronti dei soggetti privati: i diversi percorsi seguiti dalla giurisprudenza*, in *Giurisd. amm.*, 2007, 215.

CHIEPPA R.- R. GIOVAGNOLI, *Manuale di diritto amministrativo*, Milano, 2011.

CINTIOLI F., *Note sulla cosiddetta class action amministrativa*, in [www.giustamm.it](http://www.giustamm.it).

CIRCI M., *La carta dei servizi pubblici: uno strumento abbandonato o in evoluzione?*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2001, 636.

CIRCI M., *L'attuazione della carta dei servizi pubblici*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 1998, 790.

CLARICH M., *Le Autorità indipendenti nello spazio regolatorio: ascesa e declino di un modello*, in *Dir. pubbl.*, 2005, 1035.

CLARICH M., *Servizio pubblico e servizio universale: evoluzione normativa e profili ricostruttivi*, in *Rass. Giur. En. El.*, 1998, 50.

CONSOLO C. - BONA M. – BUZZELLI P., *Obiettivo class action: l'azione collettiva risarcitoria*, Milano, 2008.

CUDIA C., *Il ricorso per l'efficienza delle amministrazioni: l'interesse diffuso (finalmente) si "concentra" sull'individuo* (in margine a T.A.R. Lazio, Roma, 20 gennaio 2011, n. 552), in [www.giustamm.it](http://www.giustamm.it).

D'ANNA S., *Sulle carte dei servizi*, in *Rass. giur. en. el.*, 1997, 413.

DELLA CANANEA G., *La risoluzione delle controversie nel nuovo ordinamento dei servizi pubblici*, in *Riv. ital. dir. pubbl. com.*, 2001.

DELLA SCALA M.G., *Il diritto di accesso all'attività privatistica dell'amministrazione e dei soggetti privati alla luce della legge n. 15 del 2005. Condanna all'esibizione degli atti e ottemperanza al giudicato amministrativo*, in *Dir. amm.*, 2002, 195.

DELLO SBARBA F., *Il regolamento attuativo in materia di servizi pubblici locali a rilevanza economica*, in *Urb. e app.*, 2011, 22.

DI LORETO D., *Parte II - D.Lgs. 20 dicembre 2009, n. 198*, in R. Garofoli - G. Ferrari, *Codice del processo amministrativo*, Roma, 2010.

DI POPOLO O., *Articolo 79. Sospensione e interruzione del processo*, in GAROFOLI R. – FERRARI G. (a cura di), *Codice del processo amministrativo*, Roma, 2012, 278.

FABRI A., *Le azioni collettive nei confronti della pubblica amministrazione nella sistematica delle azioni non individuali*, Napoli-Roma, 2011.

FERRARI E., *I servizi a rete in Europa*, Milano, 2000.

- FERRARI L., *La carta dei servizi pubblici, ulteriore attuazione dei principi costituzionali del buon andamento e dell'imparzialità dell'amministrazione*, in *Riv. pers. Ente locale*, 1996, 945.
- FOIS G., *Servizi e interessi tra privatizzazioni e regolazione pubblica*, in *Dir. Soc.*, 2000, 2.
- FRESA C., *Servizio pubblico*, in *Dizionario amministrativo* a cura di G. GUARINO, Milano, 1983, 1343.
- Gallo C.E., *La class action nei confronti della pubblica amministrazione*, in *Urb. app.*, 2010, 501.
- GASPARRI W., *Gli istituti alternativi di composizione delle liti*, in CORPACI A. (a cura di), *La tutela degli utenti dei servizi pubblici*, Bologna, 2003, 201.
- GIACHETTI FANTINI M., *Autorità di regolazione dei trasporti, tutela della concorrenza e principio di leale collaborazione*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 2014.
- GIUFFRIDA A., *La c.d. class action amministrativa: ricostruzione dell'istituto e criticità*, in [www.giustamm.it](http://www.giustamm.it).
- GIUGGIOLI P.F., *La nuova azione collettiva risarcitoria. La c.d. class action italiana*, Padova, 2008.
- IEVA L., *Il principio della qualità del servizio pubblico e la "carta dei servizi"*, in *Foro Amm.*, 2001, 229.
- IEVA L., *Tutela dell'utente e qualità del servizio pubblico: dall'organizzazione alla carta dei servizi*, Milano, 2002.
- LA SPINA A.– MAIONE G., *Lo Stato regolatore*, Bologna, 2000.
- LACAVA C., *L'attuazione della carta dei servizi pubblici*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 1996, 873, n. 9.
- LEONE C., *Giudizio di ottemperanza e gestori di pubblico servizio*, in *Giorn. dir. amm.*, 2008, 172.
- LO SCHIAVO L., *La carta dei servizi nel cestino dei rifiuti? Un caso di attuazione di politiche innovative in condizioni di ambiguità*, in *Riv. trim. sc. amm.*, 1997, 53.
- MAGNIFICO L., *Stato, Regione o Autorità di regolazione alla guida del trasporto pubblico locale?*, in *Osservatorio AIC*, dicembre 2013.

- MALFATTI V., *Carta dei servizi e procedure di gara nel trasporto pubblico locale*, in *Diritto dei trasporti*, 1999, 817.
- MANCINI L., *I contratti di utenza pubblica*, in *Dir. amm.*, 2002, 113.
- MANCINI PROIETTI M., *La carte dei servizi pubblici in Italia. L'evoluzione del quadro normativo*, in *Nuova Rass.*, 2000, 1139.
- MANGIA R., *La carta dei servizi nell'ordinamento giuridico italiano*, in *Ragiusan*, 1996, I, 6.
- MARCONI P., *La carta dei servizi pubblici e la citizen's Charter. La normativa sulla carta dei servizi*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1998, 197.
- MARINO A., *Servizi pubblici e carta dei servizi: un quadro metodologico-organizzativo*, in *Il nuovo Gov. Loc.*, 1997, 155.
- MASTRANDREA G., *Le carte dei servizi ferroviari e la qualità della prestazione*, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it).
- MELE M. – PELLICANO M., *La Carta dei servizi pubblici: problemi applicativi*, in *Azienditalia*, 1994, 245.
- MONTEDURO F., *La "qualità" delle carte dei servizi: un'analisi empirica nelle aziende di TPL*, in *Azienda Pubblica*, 2008, 99.
- MUSSARI R., *L'attuazione della Carta dei servizi pubblici in Italia: brevi considerazioni sullo «stato dell'arte»*, in *Azienda pubblica*, 1997, 335.
- NAPOLITANO, *Gli «indennizzi automatici» agli utenti di servizi pubblici*, in *Danno e responsabilità*, 1996, 15.
- NARDONE C., *Lo schema generale di riferimento per la predisposizione delle «Carte dei servizi pubblici nel settore elettrico»*, in *Rass. giur. Enel*, 1996, 59.
- P. VIRGA, *Diritto amministrativo. Attività e prestazioni*, IV, Milano, 1996, 291.
- PAJNO A., *Servizi pubblici e tutela giurisdizionale*, *Dir. amm.*, 1995, pag. 620.
- PAOLANTONIO N., *Rimessa alla Plenaria la questione sull'estensione del giudizio di ottemperanza a soggetti privati*, in *Giust. amm.*, 2005, 249.
- PIAZZA S., *La carta dei servizi pubblici come forma di tutela degli utenti*, in *Nuova Rassegna*, 2004, 2489.
- PICOZZA E., *Le situazioni giuridiche soggettive*, in M. P. CHITI - G. GRECO

- (diretto da), *Trattato di diritto amministrativo europeo, parte gen.*, Milano, 1997, 536.
- PINOTTI N., *Servizi collettivi e ordinamento comunitario*, in *Cons. St.*, 1998, 929.
- PONTE D., *I limiti dell'ottemperanza nei confronti di privati*, in *Urb. app.*, 2009, 471.
- PUGLIESE F., *Le carte dei servizi. L'autorità di regolazione dei servizi pubblici essenziali. I controlli interni*, in *Riv. Trim. app.*, 1995, 240.
- PUNZI C., *La tutela giudiziale degli interessi diffusi e degli interessi collettivi*, in L. LANFRANCHI (a cura di), *La tutela giurisdizionale degli interessi collettivi e diffusi*, 2003.
- RANGONE N., *I servizi di interesse generale in Europa*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 1997, 384.
- RANGONE N., *Verso una carta europea dei servizi pubblici?*, in *Regione e governo locale*, 1994, 739.
- RIGHI E. e ESPOSITO L., *La carta dei servizi pubblici nella sanità*, in *Sanità pubblica*, 1994, 693.
- RINALDI R., *La posizione giuridica soggettiva dell'utente di servizi pubblici*, Milano, 2011.
- RINALDI R., *La posizione giuridica soggettiva dell'utente di servizi pubblici*, Milano, 2011.
- ROTA R., *Gli interessi diffusi nell'azione della pubblica amministrazione*, Milano, 1998.
- SAN MAURO C., *I nuovi strumenti di regolazione dei servizi pubblici: la carta dei servizi pubblici e il contratto di servizio*, Rimini, 2004.
- SANDERSON I., *Valutazione, apprendimento ed efficacia dei servizi pubblici. Verso la qualità del modello del pubblico servizio*, in *Problemi di amministrazione pubblica*, 1997, 517.
- SANDULLI A.M., *Manuale di diritto amministrativo*, Napoli, 1989.
- SANVITI G., *La carta dei servizi pubblici*, in *Reg. e gov. loc.*, 1994, 719.
- SBISÀ G., *Natura e funzione delle «carte dei servizi». La carta del servizio*

- elettrico*, in *Rass. giur. Enel*, 1997, 333.
- SCHINAIA M.E., *Situazioni soggettive di diritto pubblico dell'utente nei servizi pubblici*, in *Rass. lav. pubbl.*, 1988, I, 449.
- SCIULLO G., *Profili della direttiva 27 gennaio 1994 («Principi sull'erogazione dei servizi pubblici»)*, in *Dir. econ.*, 1996, 47.
- SERI C., *L'Autorità dei trasporti nel quadro delle competenze regionali*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2013, 835.
- STEFANELLI M.A., *La tutela dell'utente dei pubblici servizi*, Padova, 1994.
- TONETTI A., *L'Autorità di regolazione dei trasporti*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 6, 2012, 590.
- TORCHIA L., *La regolazione dei mercati fra autorità indipendenti nazionali ed organismi europei*, relazione svolta al Convegno di studi su “*Le Autorità amministrative indipendenti. Bilancio e prospettive di un modello di vigilanza e regolazione dei mercati*”, 28 febbraio 2013 presso il Consiglio di Stato, e ora in [www.astridonline.it](http://www.astridonline.it).
- TORCHIA L., *Le responsabilità*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di Diritto amministrativo, Diritto amministrativo generale*, Tomo II, Milano, 2000, 1451.
- TORCHIA, L., *La regolazione indipendente nel settore dei trasporti: l'avvio della nuova Autorità*, in *ASTRID Rassegna*, n. 20, 2013, 3.
- TRAVI A., *Il giudizio amministrativo promosso nei confronti di un soggetto privato*, in *Foro it.*, 2002, III, 273.
- TULUMELLO G., *Privatizzazione dei servizi pubblici e problemi di tutela giurisdizionale*, in *Contratto e impresa Europea*, 1999, 386.
- VELTRI G., *Class action pubblica: prime riflessioni*, in [www.Lexitalia.it](http://www.Lexitalia.it), 2010.
- VERNILE S., *Verso un'amministrazione efficiente. Una nuova tutela processuale tra innovazioni mancate e utilità effettive*, in *Dir. proc. amm.*, 2012, 1519.
- VERNIZZI S., *Il trasporto aereo di bagaglio: ulteriori profili di responsabilità*, in *Resp. civ. e prev.*, 2009, 2620.
- VESPERINI G., BATTINI S., *La carta dei servizi pubblici*, Rimini, 1997.
- VESPERINI G., *L'attuazione della carta dei servizi pubblici in Italia*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1996.

VESPERINI G., *La carta dei servizi pubblici: erogazione delle prestazioni e diritti degli utenti*, Rimini, 1997.

ZINGALES U.G., *Una singolare forma di tutela per il cittadino nei confronti della p.a.: la class action*, in *Giorn. dir. amm.*, 2010, 246.

ZUNARELLI S.– ROMAGNOLI A. – CLARONI A., *Lineamenti di diritto pubblico dei trasporti*, Bologna, 2011, 168.