CINZIA INGRATOCI

TRASPORTI
E
CONTRATTI DI SERVIZIO

II edizione

Messina, 2001

INDICE-SOMMARIO

PREMESSA..... *pag.* 15

PARTE PRIMA
DEFINIZIONE E NATURA DEL SERVIZIO PUBBLICO

CAPITOLO PRIMO

IL SERVIZIO PUBBLICO NEL DIRITTO INTERNO

1. Profili economici dell'intervento dello Stato nel mercato (*cenni*) ..... *pag.* 23
2. Il fondamento costituzionale dell'intervento pubblico sul diritto d'impresa ..... " 36
3. La "nozione" di servizio pubblico essenziale. " 41
4. Il trasporto pubblico come servizio pubblico essenziale ..... " 55
5. I tradizionali assetti dell'intervento pubblico nel mercato dei servizi pubblici essenziali ..... " 59
6. Nuovi modelli di regolazione dei servizi pubblici. ..... " 69

7. La gestione efficiente del servizio: considerazioni sull'interesse economico inerente il servizio pubblico ..... " 83
8. Cenni su due modelli di gestione del servizio di trasporto pubblico in Europa: il sistema francese ed il sistema inglese ..... " 87

CAPITOLO SECONDO

IL SERVIZIO PUBBLICO NEL DIRITTO COMUNITARIO

1. *Premessa* ..... *pag.* 103
2. Libero mercato e servizio pubblico nell'Unione Europea ..... " 106
3. Il ruolo della Comunità e degli Stati membri alla luce del principio di sussidiarietà. ..... " 110
4. Le deroghe alla libera concorrenza: il regime degli aiuti di Stato nei servizi pubblici di trasporto ..... " 114
5. *(segue)* L'impresa pubblica ed il riconoscimento di diritti speciali o esclusivi ..... " 122
6. *(segue)* L'esercizio di un servizio di interesse economico generale ..... " 131
7. La liberalizzazione comunitaria nel settore dei trasporti ed i nuovi modelli dell'intervento pubblico nel trasporto aereo, marittimo, per vie navigabili, su strada e ferroviario ..... " 136
8. Il servizio universale nella liberalizzazione dei monopoli pubblici: le disposizioni di salvaguardia delle attività di interesse economico generale ..... " 153
9. Considerazioni di sintesi: gli effetti del processo di integrazione europea sui modelli dell'intervento pubblico ..... " 159

PARTE SECONDA
IL CONTRATTO DI SERVIZIO PUBBLICO NEI TRASPORTI

CAPITOLO PRIMO

IL CONTRATTO DI SERVIZIO NELLA NORMATIVA COMUNITARIA

1.	*Premessa*	*pag.*	167
2.	L'obbligo di servizio pubblico nei trasporti. Il regolamento comunitario 1191/69.....	"	169
2.*1*	Limiti alla imposizione di un obbligo di servizio pubblico: la nozione di servizio sufficiente ed il principio del minimo costo.....	"	176
2.*2*	Casi di esclusione dal divieto di imposizione di obblighi di servizio pubblico nel regolamento 1191/69	"	180
3.	I mezzi di attuazione dell'intervento pubblico nei servizi di trasporto: dall'obbligo al contratto di servizio nella riforma operata con il regolamento 1893/91	"	183
4.	La disciplina giuridica del contratto di servizio	"	189
4.*1*	Le parti del contratto di servizio.....	"	191
4.*2*	La nozione di servizio sufficiente: finalità del contratto di servizio pubblico	"	195
4.*3*	L'oggetto del contratto di servizio.....	"	197
4.*4*	Il contenuto del contratto	"	198
5.	Ulteriori disposizioni sul contratto di servizio nel settore ferroviario.....	"	205
6.	Contratti di servizio e diritti di esclusiva (cenni)	"	209
7.	Affidamento del contratto di servizio: i rapporti con la normativa sugli appalti pubblici ..	"	211

8. Casi in cui può essere mantenuto o imposto un obbligo di servizio pubblico nel regolamento 1893/91. ..... pag. 219
9. Il servizio pubblico nel trasporto aereo e marittimo..... " 224
9.*1* L'onere di servizio pubblico nel trasporto aereo ..... " 224
9.*2* Il contratto di servizio pubblico nel trasporto marittimo..... " 239
10. Brevi considerazioni di sintesi sulla normativa comunitaria in materia di contratto di servizio pubblico: elementi di contraddizione nella recente proposta di modifica del regolamento 1191/69 ..... " 243
10.*1* Finalità della proposta di regolamento di modifica del regolamento 1191/69 ..... " 247
10.*2* Definizione di "operatore" e "contratto di servizio pubblico"..... " 248
10.*3* Strumenti di intervento dello Stato nel mercato dei servizi pubblici di trasporto..... " 255
10.*4* Le procedure di aggiudicazione dei contratti..... " 259

CAPITOLO SECONDO

LE TRASFORMAZIONI DEL MERCATO
DEL TRASPORTO PASSEGGERI IN ITALIA
E LE NUOVE MODALITÀ DELL'INTERVENTO PUBBLICO

1. *Considerazioni introduttive*..... " 265

Sezione A

I nuovi assetti del trasporto nazionale passeggeri: quadro della disciplina dell'esercizio dei servizi aerei, marittimi, di autotrasporto e ferroviari, non locali.

2. Il trasporto aereo..... " 270

3. Il trasporto marittimo ..... " 277
4. L'autotrasporto passeggeri ..... " 281
5. Il trasporto ferroviario. Dall'azienda pubblica alla società per azioni ..... " 283
5.*1* Il contratto di servizio pubblico tra il Ministero dei Trasporti e la F.S. S.p.a ..... " 297

Sezione B

La riforma del trasporto pubblico locale

6. Dalla nazionalizzazione dei servizi locali alla legge 151/81 ..... " 308
7. La successiva legge 142/90 ed i trasporti: i modelli di gestione dei servizi pubblici locali nella normativa anteriore alla riforma del trasporto pubblico locale ..... " 312
7.*1* Il contratto di servizio come atto fondamentale dell'azienda e dell'istituzione deputate alla gestione del trasporto pubblico locale..... " 319

8. La riforma in corso del trasporto pubblico locale: obiettivi politici e strumenti operativi .... " 322
8.*1* I principî del conferimento di compiti e funzioni alle Regioni ed agli enti locali ..... " 325
8.*2* La definizione di "trasporto pubblico locale" e le funzioni di programmazione degli enti..... " 327
8.*3* La gestione dei servizi nel decreto 422/97 (*rinvio*) ..... " 339

Capitolo Terzo

La disciplina giuridica del contratto di servizio pubblico nella Riforma del Trasporto Pubblico Locale in Italia

1.	Il contratto di servizio nel trasporto pubblico locale in Italia: considerazioni introduttive	"	343
2.	Il rinvio alla normativa comunitaria	"	352
3.	L'oggetto e la causa del contratto di servizio.	"	353
4.	Le parti del contratto di servizio.....	"	360
5.	I "servizi minimi"	"	371
6.	Il contenuto dei contratti di servizio	"	378
7.	Contratti ed obblighi di servizio pubblico	"	391
8.	Il ricorso alle procedure di gara per la selezione del gestore	"	400
9.	Il contratto di servizio nel disegno di legge di riforma dei servizi pubblici locali.....	"	408

Capitolo Quarto

Il contratto di servizio nelle leggi regionali di attuazione della riforma

1.	*Premessa*.....	*pag.*	415
2.	Le leggi regionali di attuazione della riforma	"	418
2.*1*	Le finalità delle leggi regionali.....	"	420
2.*2*	La programmazione regionale	"	421
2.*3*	La definizione dei servizi minimi	"	423
2.*4*	La definizione dei bacini di traffico	"	426
2.*5*	I servizi aggiuntivi	"	429
2.*6*	Servizi programmati ed autorizzati.....	"	430
3.	I contratti di servizio.....	"	432
3.*1*	Il contenuto del contratto.....	"	433
3.*2*	I diritti speciali del gestore	"	439

4. Le modifiche soggettive del rapporto ..... " 443
4.*1* Subaffidamento dei servizi di trasporto ..... " 443
4.*2* Cessione del titolo ..... " 445
4.*3* Subentro di impresa al precedente gestore ... " 446
5. La cessazione del rapporto ..... " 447
5.*1* Decadenza ..... " 447
5.*2* Revoca ..... " 449
5.*3* Interruzione di pubblico servizio (gestione in danno) ..... " 450
6. Le procedure di affidamento dei servizi ..... " 451
7. La gestione dei servizi ferroviari ..... " 452
8. L'attività di regolazione e controllo ..... " 455
9. L'attuazione in via amministrativa della riforma. " 459

Capitolo Quinto

Natura giuridica del contratto di servizio

1. Piano dell'analisi ..... *pag.* 468
2. Premessa metodologica all'analisi delle ricostruzioni dottrinali sulla natura giuridica del contratto di servizio di cui all'articolo 19 del decreto 422/97 ..... " 474
3. Fondamenti normativi dell'inquadramento del contratto di servizio nel modello della concessione ..... " 479
3.*1* Inadeguatezza del modello concessorio per la ricostruzione dogmatica del contratto di servizio ..... " 482
4. Esame della ricostruzione del contratto di servizio come accordo sostitutivo di provvedimento ..... " 503
4.*1* Critica del modello dell'accordo sostitutivo ai fini della ricostruzione dogmatica del contratto di servizio ..... " 508

5. L'ipotesi ricostruttiva: il contratto di diritto comune. Considerazioni introduttive..... " 514
5.*1* Ammissibilità di una ricostruzione del contratto di servizio pubblico come contratto di diritto privato. Ricostruzione delle nozioni di "contratto" e "servizio pubblico" al fine di un corretto inquadramento della problematica .... " 521
5.*2* Il fondamento giuridico della qualificazione dell'attività di programmazione del servizio e predisposizione delle condizioni di offerta dello stesso come funzioni di titolarità pubblica..... " 530
5.*2.1* *(segue)* La gestione del servizio come sfera riservata all'impresa nella normativa nazionale in materia di servizi di trasporto pubblico..... " 540
5.*3* Inquadramento del contratto di cui all'articolo 19 del decreto 422/97, di riforma del trasporto pubblico locale, nelle disposizioni normative comunitarie e nazionali di riferimento..... " 547
5.*3.1* Il contratto di servizio pubblico come contratto di diritto privato tra il gestore e la pubblica amministrazione: il contratto ad evidenza pubblica..... " 552
5.*4* Analisi delle argomentazioni sviluppate dalla dottrina per escludere la configurabilità del contratto di servizio pubblico come negozio di diritto comune (nella specie come appalto pubblico)..... " 557
5.*4.1* *(segue)*La dimensione dell'interesse pubblico nel contratto di servizio pubblico. ..... " 564
5.*4.2* Contratto di servizio ed affidamento del servizio ..... " 566

5.*5.* *(segue)* Peculiarità del contratto di servizio pubblico rispetto alla figura dell'appalto di pubblico servizio ..... " 568
5.*5.1.* Ancora sul contratto di servizio come contratto di diritto privato: i c.d. poteri autoritativi della pubblica amministrazione. ..... " 571
6. Natura giuridica del contratto di servizio pubblico nei trasporti marittimi ed aerei. ..... " 582
6.*1* Assetto del mercato dei servizi pubblici di trasporto marittimo ..... " 582
6.*2* Assetto del mercato dei servizi pubblici di trasporto aereo ..... " 587
6.*3* Il contratto di servizio nei trasporti marittimi ed aerei come contratto di diritto comune ..... " 591
7. Riconduzione all'accordo integrativo di provvedimento del contratto di servizio tra lo Stato e la F.S. S.p.a. ..... " 600

APPENDICE

SCHEMA DI CAPITOLATO SPECIALE DI APPALTO DI UN CONTRATTO DI SERVIZIO PUBBLICO DI TRASPORTO LOCALE ..... " 611

INDICI

Indice degli autori ..... " 647

Indice analitico ..... " 653