

COLLANA DEL DIPARTIMENTO DI GIURISPRUDENZA
DELL'UNIVERSITÀ DI PISA

NUOVA SERIE - *Saggi e ricerche*

CONCESSIONI E TRASPORTI

Procedure di affidamento e attività di vigilanza
sulla gestione concessoria

a cura di

Anna Montesano



G. Giappichelli Editore

COLLANA DEL DIPARTIMENTO DI GIURISPRUDENZA
DELL'UNIVERSITÀ DI PISA

NUOVA SERIE – *Saggi e ricerche*

6

CONCESSIONI E TRASPORTI

Procedure di affidamento e attività di vigilanza
sulla gestione concessoria

a cura di

Anna Montesano



G. Giappichelli Editore

© Copyright 2024 - G. GIAPPICHELLI EDITORE - TORINO

VIA PO, 21 - TEL. 011-81.53.111

<http://www.giappichelli.it>

ISBN/EAN 979-12-211-0940-5

ISBN/EAN 979-12-211-5927-1 (ebook)

Comitato scientifico:

F. Barachini, A.M. Calamia, E. Catelani, F. Giardina, T. Greco, E. Malfatti,
E. Marzaduri, O. Mazzotta, S. Menchini, E. Navarretta, A. Petrucci, R. Tarchi

Responsabile scientifico:

F. Dal Canto

Finanziato dall'Unione Europea - NextGenerationEU a valere sul Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) – Missione 4 Istruzione e ricerca – Componente 2 Dalla ricerca all'impresa - Investimento 1.1, Avviso PRIN 2022 (DD N. 104 del 02/02/2022), progetto dal titolo “Monitoring and reporting in transport infrastructures and services’ concessions: the State’s role as controller of the concessionaire’s performance and the need of flexibility of the concession contract. Best practices and critical aspects from an administrative and technical perspective” (codice progetto MUR 2022JBP39B - CUP I53D23004350001) e con i fondi dell'Università di Pisa.

Composizione: Media Print s.r.l. - Livorno

Stampa: Media Print s.r.l. - Livorno

Le fotocopie per uso personale del lettore possono essere effettuate nei limiti del 15% di ciascun volume/fascicolo di periodico dietro pagamento alla SIAE del compenso previsto dall'art. 68, commi 4 e 5, della legge 22 aprile 1941, n. 633.

Le fotocopie effettuate per finalità di carattere professionale, economico o commerciale o comunque per uso diverso da quello personale possono essere effettuate a seguito di specifica autorizzazione rilasciata da CLE-ARedi, Centro Licenze e Autorizzazioni per le Riproduzioni Editoriali, Corso di Porta Romana 108, 20122 Milano, e-mail autorizzazioni@clearedi.org e sito web www.clearedi.org.

INDICE

	<i>pag.</i>
STEFANO ZUNARELLI	
PREFAZIONE	1
ALESSANDRA ROMAGNOLI	
L'ATTUAZIONE DELL'ART. 18 DELLA LEGGE N. 84/1994: I RIFLESSI DEL REGOLAMENTO E DELLE LINEE GUIDA SULLA DISCIPLINA DELLE CONCESSIONI PORTUALI	3
1. Considerazioni introduttive: il ruolo dell'impresa terminalista e l'art. 18 legge n. 84/1994	3
2. Il vuoto normativo relativo ai procedimenti concessori: gli interventi del Ministero, del Consiglio di Stato e delle Autorità amministrative indipendenti	8
3. La riforma delle concessioni portuali nel PNRR e gli elementi di novità introdotti ad opera della legge n. 118/2022	13
4. Il regolamento di cui al d. interm. n. 202/2022 e le relative Linee guida	16
5. L'ambito di operatività della nuova normativa	19
6. La procedura di rilascio delle concessioni portuali	24
7. I requisiti di partecipazione alla procedura selettiva e l'attività di veri- fica affidata alle AdSP	28
8. La durata della concessione	33
9. La rilevanza del ruolo dell'Autorità di regolazione dei trasporti	36
10. Bibliografia	40
GIANLUCA GENNAI	
IL MONITORAGGIO E LA VIGILANZA DELLE AUTORITÀ DI SISTEMA PORTUALE NEI CONFRONTI DELLE IMPRESE TERMINALISTE	43
1. Considerazioni introduttive: l'importanza del controllo degli investi- menti del concessionario da parte della Pubblica Amministrazione	43
2. La vigilanza delle Autorità di Sistema Portuale sugli investimenti delle imprese terminaliste alla luce del nuovo Regolamento di cui al Decreto ministeriale n. 202/2022 e delle relative Linee Guida del MIT	45

	<i>pag.</i>
3. Il controllo dell'Autorità concedente in caso di <i>change of control</i> o di cessione d'azienda (o di un suo ramo) da parte dell'impresa terminalista	56
4. Considerazioni conclusive	63
5. Bibliografia	64

ALESSIO CLARONI

MODALITÀ DI AFFIDAMENTO DEI SERVIZI DI TRASPORTO PUBBLICO LOCALE E RELATIVA INCIDENZA CONCESSORIA	67
1. Concessione e municipalizzazione nel settore del trasporto pubblico locale: una difficile convivenza	67
2. Dalla regionalizzazione alla legge n. 151/1981 (passando per un crescente stato di crisi del settore)	72
3. Le modalità di affidamento dei servizi di trasporto pubblico locale nella disciplina nazionale di settore: dalla legge n. 151/1981 al d.lgs. n. 422/1997	75
4. Le modalità di affidamento dei servizi di trasporto pubblico locale nella disciplina in tema di servizi pubblici locali di rilevanza economica (antecedentemente al d.lgs. n. 201/2022)	79
5. Sul Reg. (CE) n. 1370/2007. Considerazioni in merito alla concessione di servizi	83
6. Sulle modalità di affidamento dei servizi di trasporto pubblico locale a seguito del riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica di cui al d.lgs. n. 201/2022. Considerazioni a margine di talune funzioni dell'ART	89
7. Bibliografia	99

ILARIA MALAGUTI

LE CONCESSIONI AUTOSTRADALI TRA REGOLAZIONE E CONTROLLO	103
1. Premessa	103
2. Il rapporto tra concedente e concessionario autostradale	106
2.1. L'amministrazione concedente: profili di complessità dei soggetti coinvolti	109
3. Le attività di monitoraggio svolte nei confronti del concessionario autostradale: la progressiva tendenza verso la separazione dei ruoli di concedente e controllore	112
3.1. Le competenze di ANSFISA nel settore autostradale: le garanzie di sicurezza dell'infrastruttura	115
3.2. Le competenze di ART nel settore autostradale: tra regolazione e monitoraggio della corretta esecuzione delle attività regolate	118

	<i>pag.</i>
3.3. Le competenze dell'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) nel settore autostradale: la vigilanza su trasparenza e anticorruzione nelle fasi di aggiudicazione e di esecuzione dei contratti pubblici	122
4. Considerazioni conclusive	123
5. Bibliografia	125

ANNA MONTESANO

CONCESSIONI AUTOSTRADALI E SICUREZZA DELLE RELATIVE INFRASTRUTTURE: NUOVI STRUMENTI DI MONITORAGGIO E PROSPETTIVE DI SOSTENIBILITÀ	129
1. La specialità delle concessioni autostradali	129
2. La gestione della sicurezza delle infrastrutture stradali e autostradali in Italia. Il d.lgs. n. 35/2011 e le sue modifiche	132
3. La missione di vigilanza attribuita all'ANSFISA con riferimento al set- tore autostradale	134
4. L'impatto delle tecnologie sulla sicurezza delle infrastrutture stradali e autostradali e sugli strumenti di monitoraggio. Infrastrutture intel- ligenti e sostenibilità anche alla luce del nuovo codice dei contratti pubblici	141
5. Osservazioni conclusive: criticità e possibili soluzioni rispetto all'attua- le assetto istituzionale nell'ottica del rafforzamento della regolazione e dei controlli nel settore autostradale	144
6. Bibliografia	146

ILARIA MALAGUTI

IL RUOLO DELL'AUTORITÉ DE REGULATION DES TRANSPORTS RISPETTO AL SETTORE AUTOSTRADALE IN FRANCIA	149
1. Premessa	149
2. Il monitoraggio sui concessionari autostradali in Francia	152
3. L'evoluzione del ruolo dell' <i>Autorité de regulation des transports</i> con riferimento al settore autostradale	154
4. Il quadro normativo rilevante con riferimento all' <i>Autorité de régula- tion des transports</i> e alle sue competenze nel settore autostradale	155
5. Il ruolo chiave dell' <i>Autorité de régulation des transports</i> per la <i>gover- nance</i> delle autostrade in concessione	157
6. Considerazioni conclusive	159
7. Bibliografia	162

ELENCO DEGLI AUTORI	165
---------------------	-----

STEFANO ZUNARELLI *

PREFAZIONE

Da sempre le concessioni, tradizionalmente caratterizzate da una intensa commistione tra pubblico e privato, giocano un ruolo chiave nel settore dei trasporti.

Nel tempo l'istituto, nelle varie declinazioni e forme attuate dal legislatore, è stato oggetto di diversi e frequenti interventi normativi, volti ad ottimizzare i modelli di gestione delle infrastrutture, l'efficacia dei servizi di trasporto, nonché i sistemi di vigilanza sull'operato del concessionario.

Al contempo, emergono, anche in un'ottica di riforma del sistema, diverse problematiche meritevoli di considerazione quali la trasparenza, la sicurezza, la salvaguardia del migliore interesse per la collettività, l'eccessiva frammentazione del quadro normativo vigente e delle competenze nel settore.

I contributi raccolti nel presente Volume sono il frutto dell'attività di ricerca relativa al progetto PRIN 2022 dal titolo «*Monitoring and reporting in transport infrastructures and services concessions: the State's role as controller of the concessionaire's performance and the need of flexibility of the concession contract. Best practices and critical aspects from an administrative and technical perspective*». In particolare, l'obiettivo principale del Progetto di ricerca è quello di analizzare, sia sotto il profilo giuridico che tecnico, il complesso tema delle concessioni nel settore dei trasporti, con particolare attenzione al ruolo dell'ente concedente e dei vari soggetti pubblici preposti all'attività di vigilanza e monitoraggio della gestione concessoria e degli investimenti effettuati dal concessionario.

Attraverso la disamina del quadro normativo vigente, delle prassi amministrative e dei più recenti orientamenti giurisprudenziali, il presente lavoro si propone di approfondire le principali questioni giuridiche in materia di *governance* e regolazione delle concessioni di servizi e infrastrutture del trasporto, evidenziando le criticità emergenti e le più recenti novità norma-

* *Principal Investigator* del Progetto, che coinvolge l'Università di Bologna, l'Università di Pisa e il Politecnico di Milano.

tive introdotte a livello nazionale ed europeo, che mirano a modernizzare il quadro regolatorio e a favorire una gestione più sostenibile ed efficiente delle risorse pubbliche.

Nello specifico, la prima parte del presente Volume analizza il ruolo delle Autorità di Sistema Portuale nel monitoraggio e nella vigilanza delle imprese terminaliste, ponendo particolare attenzione all'attuazione dell'art. 18 della legge n. 84/1994 e ai riflessi del Regolamento e delle Linee guida sulla disciplina delle concessioni portuali. Segue un approfondimento sulle modalità di affidamento dei servizi di trasporto pubblico locale, mettendo in luce l'incidenza del regime concessorio nella gestione e organizzazione di tali servizi. L'ulteriore parte del Volume affronta il tema delle concessioni autostradali, esaminandone il relativo sistema di regolazione e controllo, anche in prospettiva comparativa con il quadro giuridico francese, allo scopo di meglio comprendere il bilanciamento tra l'interesse pubblico e privato in questo settore strategico. Particolare attenzione è poi dedicata al tema della sicurezza autostradale, attraverso l'analisi dei meccanismi di regolazione e controllo tesi a garantire *standard* elevati di sicurezza, sia per gli utenti che per la gestione delle infrastrutture stesse.

Grazie al contributo di studiosi ed esperti del settore, il Volume vuole essere un utile strumento per approfondire le dinamiche che regolano le concessioni, con l'obiettivo di fornire spunti di riflessione e soluzioni innovative per affrontare le sfide attuali e future.

ELENCO DEGLI AUTORI

STEFANO ZUNARELLI

Professore Ordinario di Diritto della navigazione e dei trasporti nell'Università di Bologna

ALESSANDRA ROMAGNOLI

Professoressa Associata di Diritto della navigazione e dei trasporti nell'Università di Bologna

GIANLUCA GENNAI

Assegnista di ricerca in Diritto della navigazione e dei trasporti nell'Università di Bologna

ALESSIO CLARONI

Professore Associato di Diritto della navigazione e dei trasporti nell'Università di Trento

ILARIA MALAGUTI

Assegnista di ricerca in Diritto della navigazione e dei trasporti nell'Università di Pisa

ANNA MONTESANO

Ricercatrice in Diritto della navigazione e dei trasporti nell'Università di Pisa

Volumi pubblicati

1. V. CASAMASSIMA, *L'opposizione in Parlamento. Le esperienze britannica e italiana a confronto*, 2013, pp. XXII-546.
2. F. BIONDI DAL MONTE, *Dai diritti sociali alla cittadinanza. La condizione giuridica dello straniero tra ordinamento italiano e prospettive sovranazionali*, 2013, pp. XVI-320.
3. AA.VV., *Libertà dal carcere, libertà nel carcere*, 2013, pp. XXVIII-452.
4. AA.VV., *Internet e Costituzione*, 2014, pp. X-374.
5. F. AZZARRI, *Res perit domino e diritto europeo. La frantumazione del dogma*, 2014, pp. XVIII-446.
6. C. MURGO, *Il tempo e i diritti. Criticità dell'istituto della prescrizione tra norme interne e fonti europee*, 2014, pp. XII-292.
7. E. NAVARRETTA (a cura di), *La metafora delle fonti e il diritto privato europeo. Giornate di studio per Umberto Breccia*, Pisa, 17-18 ottobre 2013, 2015, pp. XVI-224.
8. M. NISTICÒ, *L'interpretazione giudiziale nella tensione tra i poteri dello Stato. Contributo al dibattito sui confini della giurisdizione*, 2015, pp. XIV-326.
9. AA.VV., *Stupefacenti e diritto penale: un rapporto di non lieve entità*, a cura di G. MORGANTE, 2015, pp. XII-276.
10. M. PASSALACQUA (a cura di), *Il «disordine» dei servizi pubblici locali. Dalla promozione del mercato ai vincoli di finanza pubblica*, 2015, pp. XVIII-398.
11. C. FAVILLI, *La responsabilità adeguata alla famiglia*, 2015, pp. XVI-528.
12. L. PASQUALI, *Multilinguismo negli atti normativi internazionali e necessità di soluzioni interpretative differenziate*, 2016, pp. X-198.
13. M. DEL CHICCA, *La pirateria marittima. Evoluzione di un crimine antico*, 2016, pp. X-294.
14. G. DE FRANCESCO-E. MARZADURI (a cura di), *Il reato lungo gli impervi sentieri del processo*, Atti dell'Incontro di studi svoltosi a Pisa il 26 febbraio 2016, 2016, pp. X-222.
15. A. LANDI-A. PETRUCCI (a cura di), *Pluralismo delle fonti e metamorfosi del diritto soggettivo nella storia della cultura giuridica*, vol. I, *La prospettiva storica*, 2016, pp. X-242.
16. I. BELLONI-T. GRECO-L. MILAZZO (a cura di), *Pluralismo delle fonti e metamorfosi del diritto soggettivo nella storia della cultura giuridica*, vol. II, *La prospettiva filosofica: teorie dei diritti e questioni di fine vita*, 2016, pp. XII-164.

17. A. FIORITTO (a cura di), *Nuove forme e nuove discipline del partenariato pubblico privato*, 2016, pp. XIV-490.
18. A. LANDI, *Dalla gratuità necessaria alla presunzione di onerosità*, I, *Il mutuo ad interesse dal tardo Diritto comune alla codificazione civile italiana del 1865*, 2017, pp. VIII-160.
19. A.M. CALAMIA (a cura di), *L'abuso del diritto. Casi scelti tra principi, regole e giurisprudenza*, 2017, pp. XII-276.
20. C. NAPOLI, *Spoils system e Costituzione. Contributo allo studio dei rapporti tra politica ed amministrazione*, 2017, pp. X-218.
21. C.J. PIERNAS-L. PASQUALI-F.P. VIVES (edited by), *Solidarity and Protection of Individuals in E.U. Law. Addressing new challenges of the Union*, 2017, pp. XVIII-326.

Nuova Serie

Monografie

22. G. DONADIO, *Modelli e questioni di diritto contrattuale antidiscriminatorio*, 2017, pp. X-214.
23. A. CASSARINO, *Il vocare in tributum nelle fonti classiche e bizantine*, 2018, pp. X-214.
24. E. BACCIARDI, *Il recesso del consumatore nell'orizzonte delle scienze comportamentali*, 2019, pp. VIII-256.
25. A. GRILLONE, *La gestione immobiliare urbana tra la tarda Repubblica e l'età dei Severi. Profili giuridici*, con prefazione di Luigi Capogrossi Colognesi, 2019, pp. XVIII-246.
26. M. PEDONE, *Per argentarium solve. Ricerche sul receptum argentarii*, 2020, pp. X-198.
27. F. PROCCHI, *Profili giuridici delle insulae a Roma antica. I. Contesto urbano, esigenze abitative ed investimenti immobiliari tra tarda Repubblica ed Alto impero*, 2020, pp. XXIV-248.
28. C. ANGIOLINI, *Lo statuto dei dati personali. Uno studio a partire dalla nozione di bene*, 2020, pp. XII-252.
29. G. DONADIO, *Gli accordi per la crisi di coppia tra autonomia e giustizia*, 2020, pp. X-206.
30. G. FAMIGLIETTI, *Il richiedente protezione internazionale davanti ai suoi "giudici"*, 2021, pp. X-294.
31. S. CAMPANELLA, *Malattia psichiatrica e pericolosità sociale: tra sistema penale e servizi sanitari*, 2021, pp. X-390.

32. A. PETRUCCI, *Organizzazione ed esercizio delle attività economiche nell'esperienza giuridica romana. I dati delle fonti e le più recenti vedute dei moderni*, 2021, pp. VIII-312.
33. M. MONTI, *Federalismo disintegrativo? Secessione e asimmetria in Italia e Spagna*, 2021, pp. VIII-456.
34. D. PERRONE, *La prognosi postuma tra distorsioni cognitive e software predittivi. Limiti e possibilità del ricorso alla "giustizia digitale integrata" in sede di accertamento della colpa*, 2021, pp. X-142.
35. A. MONTESANO, *Le assicurazioni marittime obbligatorie. Blue cards e attività di certificazione*, 2023, pp. XII-260.
36. G. BATTAGLIA, *Amici curiae e giudizio incidentale sulle leggi. Contributo allo studio della recente "apertura" della Corte, anche nella prospettiva della tutela multilivello dei diritti*, 2024, pp. XVI-232.
37. F. NUGNES, *Povert  abitativa e Costituzione. Nuovi itinerari di ricerca*, 2024, pp. VI-282.

Saggi e ricerche

1. E. NAVARRETTA, *Costituzione, Europa e diritto privato. Effettivit  e Drittwirkung ripensando la complessit  giuridica*, 2017, pp. XVI-228.
2. E. NAVARRETTA (a cura di), *Effettivit  e Drittwirkung nelle discipline di settore. Diritti civili, diritti sociali, diritto al cibo e alla sicurezza alimentare*, 2017, pp. VI-298.
3. M. PASSALACQUA-B. POZZO (a cura di), *Diritto e rigenerazione dei Brownfields. Amministrazione, obblighi civilistici, tutele*, 2019, pp. XXXII-744.
4. A. PETRUCCI (a cura di), *I rapporti fiduciari: temi e problemi*, 2020, pp. XVIII-382.
5. A. MONTESANO (a cura di), *Sicurezza della navigazione e tutela dell'ambiente marino nelle Bocche di Bonifacio*, 2021, pp. XIV-322.
6. A. MONTESANO (a cura di), *Concessioni e trasporti. Procedure di affidamento e attivit  di vigilanza sulla gestione concessoria*, 2024, pp. VIII-176.

Atti di Convegno

1. E. NAVARRETTA (a cura di), *Effettivit  e Drittwirkung: idee a confronto. Atti del convegno di Pisa, 24-25 febbraio 2017*, 2017, pp. X-254.
2. A. PERTICI-M. TRAPANI (a cura di), *La prevenzione della corruzione. Quadro normativo e strumenti di un sistema in evoluzione. Atti del convegno di Pisa, 5 ottobre 2018, 2019*, pp. XIV-266.
3. G. DE FRANCESCO-A. GARGANI-D. NOTARO-A. VALLINI (a cura di), *La tutela della*

- persona umana. Dignità, salute, scelte di libertà (per Francesco Palazzo)*, Atti del Convegno di Pisa, 12 ottobre 2018, 2019, pp. XXII-282.
4. G. DE FRANCESCO-A. GARGANI-E. MARZADURI-D. NOTARO (a cura di), *Istanze di deflazione tra coerenza dogmatica, funzionalità applicativa e principi di garanzia*, Atti dell'incontro di studi di Pisa, 22 marzo 2019, 2020, pp. X-246.
 5. V. PINTO (a cura di), *Crisi di impresa e continuità aziendale: problemi e prospettive*, Atti dell'incontro di studi, Pisa, 7 febbraio 2020, 2020, pp. X-190.
 6. E. NAVARRETTA (a cura di), *La funzione delle norme generali sui contratti e sugli atti di autonomia privata. Prospettive di riforma del Codice civile*, Atti del Convegno, Pisa, 29, 30 novembre e 1° dicembre 2018, 2021, pp. XII-428.
 7. M. BEVILACQUA-L. NOTARO-G. PROFETA-L. RICCI-A. SAVARINO (a cura di), *Malattia psichiatrica e pericolosità sociale. Tra sistema penale e servizi sanitari*, Atti del Convegno di Pisa, 16-17 ottobre 2020, 2021, pp. XXVIII-324.
 - 8/I. E. NAVARRETTA-L. RICCI-A. VALLINI (a cura di), *Il potere della tecnica e la funzione del diritto: un'analisi interdisciplinare di blockchain*, vol. I, *Blockchain, democrazia e tutela dei diritti fondamentali*, Atti del ciclo di seminari, Pisa, 18 dicembre 2020-30 aprile 2021, 2021, pp. XIV-226.
 - 8/II. E. NAVARRETTA-L. RICCI-A. VALLINI (a cura di), *Il potere della tecnica e la funzione del diritto: un'analisi interdisciplinare di blockchain*, vol. II, *Blockchain, mercato e circolazione della ricchezza*, Atti del ciclo di seminari, Pisa, 18 dicembre 2020-30 aprile 2021, 2021, pp. X-262.
 9. F. DAL CANTO-A. SPERTI (a cura di), *Gli strumenti di analisi e di valutazione delle politiche pubbliche*, Atti della giornata di studio svoltasi a Pisa l'11 giugno 2021, 2022, pp. XII-164.
 10. A. BARTALENA-L. DELLA TOMMASINA-G. IERMANO-L. SPATARO (a cura di), *Enhancing Sustainable Transport. Interdisciplinary Issues*, 2022, pp. X-294.
 11. P. ALBI (a cura di), *Salario minimo e salario giusto*, 2023, pp. XXVI-374.

Finito di stampare
nel mese di agosto 2024
da Media Print, Livorno

€ 27,00

