



Camera dei deputati

XVIII LEGISLATURA

Documentazione per l'esame di
Progetti di legge



Disposizioni per il completamento del processo di regionalizzazione della gestione dei servizi pubblici di navigazione nei laghi Maggiore, di Garda e di Como

A.C. 650

Schede di lettura

n. 565

3 maggio 2022

Camera dei deputati

XVIII LEGISLATURA

Documentazione per l'esame di
Progetti di legge

Disposizioni per il completamento del
processo di regionalizzazione della
gestione dei servizi pubblici di
navigazione nei laghi Maggiore, di
Garda e di Como

A.C. 650

n. 565

3 maggio 2022

Servizio responsabile:

SERVIZIO STUDI – Dipartimento trasporti

☎ 066760-2614 – ✉ st_trasporti@camera.it

La documentazione dei servizi e degli uffici della Camera è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. La Camera dei deputati declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.

File: TR0273.docx

INDICE

SCHEDE DI LETTURA

- Premessa introduttiva 3
- Contenuto della proposta di legge 10

Schede di lettura

Premessa introduttiva

L'illustrazione del contenuto della proposta di legge n. 650 Butti e altri necessita di un sintetico inquadramento storico e ordinamentale, che riepiloghi anche la pregressa attività parlamentare.

La proposta di legge, infatti, inerisce alla **gestione dei servizi pubblici di navigazione** sui tre principali laghi del Settentrione d'Italia (v. la cartina *infra*):

- il lago **Maggiore** (collocato al confine tra Piemonte e Lombardia, nelle province, rispettivamente, di Novara e Verbania-Cusio-Ossola e di Varese);
- il lago di **Como** (collocato in Lombardia, nelle province di Como e Lecco);
- il lago di **Garda** (collocato sui confini tra Lombardia, Veneto e Provincia autonoma di Trento, nelle province, rispettivamente, di Brescia, Verona e Trento).

Legislazione vigente

La prima legge che ha disciplinato la materia è la [legge n. 614 del 1957](#), il cui articolo 1 affida la gestione diretta dei servizi di **trasporto pubblico lacuale** al Ministero dei trasporti - oggi MIMS -, stabilendo che essa deve svolgersi a mezzo di apposito **gestore**, che il Ministero nomina scegliendolo fra i soli funzionari dello Stato in servizio (non più, quindi, anche fra i funzionari in quiescenza, a seguito della modifica apportata in tal senso dal decreto-legge n. 121 del 2021).

Il gestore esercita l'attività di amministrazione autonoma, in nome e per conto dello Stato e sotto la diretta vigilanza del predetto Ministero, cui compete, tra l'altro, l'approvazione preventiva degli atti concernenti spese di carattere straordinario o, comunque, di carattere pluriennale. È previsto, infine, che sullo stato di previsione della spesa del Ministero vengano stanziati annualmente i fondi per coprire eventuali disavanzi di gestione.

Su questo impianto normativo ha spiegato effetti, prima, la riforma di cui al **d.P.R. n. 616 del 1977** (di attuazione della legge delega n. 382 del 1975, sul trasferimento alle regioni ed agli enti locali di funzioni amministrative statali) e, poi, la riforma di cui al **decreto legislativo n. 422 del 1997** (che ha disciplinato, nello specifico, il conferimento alle regioni ed agli enti locali di funzioni e compiti in materia di trasporto pubblico locale, in forza della delega di cui alla legge n. 59 del 1997, cosiddetta legge Bassanini).

Con il [d.P.R. n. 616 del 1977](#) (articolo 59) sono state delegate alle regioni - per quanto qui d'interesse - le **funzioni amministrative** sulle aree del demanio lacuale, ma solo quando l'utilizzazione prevista abbia **finalità turistiche e ricreative**.

Restano, pertanto, di competenza statale non solo le funzioni amministrative connesse all'utilizzazione di tali aree per finalità diverse dalle predette, ma anche, per espressa previsione normativa, le competenze in materia di navigazione marittima, di sicurezza nazionale e di polizia doganale.

Il successivo articolo 98 del medesimo d.P.R. n. 616 disciplina il **trasferimento alle regioni territorialmente competenti** della gestione governativa per la navigazione dei laghi Maggiore, di Como e di Garda (gestione, come si è visto, prevista dalla legge n. 614 del 1957), stabilendo – tuttavia - che prodromico a tale trasferimento debba essere il **risanamento tecnico ed economico** a cura dello Stato, fatta comunque salva la competenza statale in relazione ai rapporti internazionali riguardanti la navigazione sul lago Maggiore (il riferimento è alla Convenzione fra l'Italia e la Svizzera, sottoscritta il 2 dicembre 1992 e rinnovata fino al 2026).

Proseguendo sulla via del decentramento amministrativo, così inaugurata, il [decreto legislativo n. 422 del 1997](#) ha disposto il conferimento alle regioni ed agli enti locali di tutte le funzioni e i compiti nella specifica materia del **trasporto pubblico locale**, escluse le sole competenze di seguito elencate, che residuano, pertanto, in capo allo Stato (articolo 4):

- a) gli accordi, le convenzioni ed i trattati internazionali relativi a servizi transfrontalieri per il trasporto di persone e merci;
- b) le funzioni in materia di sicurezza;
- c) l'adozione delle linee guida e dei principi quadro per la riduzione dell'inquinamento derivante dal sistema di trasporto pubblico.

Il successivo articolo 7, peraltro, stabilisce che le regioni, a loro volta, conferiscono alle province, ai comuni e agli altri enti locali tutte le funzioni e i compiti regionali in materia di trasporto pubblico locale che non richiedono l'unitario esercizio a livello regionale; il comma 4, in particolare, dispone che siano **conferiti agli enti locali** i compiti amministrativi e le funzioni nei settori del **trasporto lacuale** e lagunare.

Ai fini del trasferimento della gestione governativa per la navigazione dei laghi Maggiore, di Como e di Garda alle regioni territorialmente competenti e alla provincia autonoma di Trento, tuttavia, è posta dall'articolo 11 la medesima **condizione** contenuta nel d.P.R. n. 616 del 1977 - cui, infatti, l'articolo 11 rinvia -, e cioè la necessità che lo Stato provveda preventivamente al relativo **risanamento tecnico**

economico, sulla base di un apposito piano predisposto e approvato dal Ministro dei trasporti e della navigazione, di concerto con il Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, **previa intesa** con le regioni interessate e la provincia autonoma di Trento.

Su questo tessuto normativo è poi intervenuta la riforma del Titolo V di cui alla [legge costituzionale n. 3 del 2001](#) che, com'è noto, ha riscritto [l'articolo 117 della Costituzione](#) e, con esso, il riparto delle competenze tra Stato e regioni, stabilendo che le **grandi reti di trasporto e di navigazione** sono materie di legislazione **concorrente**.

Il trasferimento della gestione governativa per la navigazione dei laghi Maggiore, di Como e di Garda alle regioni territorialmente competenti e alla provincia autonoma di Trento doveva avvenire, nelle intenzioni del legislatore del 1997, entro il 1° gennaio 2000 (articolo 11 del decreto legislativo n. 422 del 1997) e, per conseguire tale obiettivo, era stato anche costituito un apposito gruppo di lavoro deputato alla redazione del piano di risanamento tecnico economico.

In questo solco di eventi si è, pertanto, constatato che la **principale difficoltà** per l'effettivo trasferimento della gestione alle regioni è proprio **il mancato suo risanamento tecnico economico**, sul quale non è mai stata raggiunta l'intesa con le regioni territorialmente interessate.

Secondo la relazione illustrativa presentata dai proponenti, il motivo di tale mancata intesa risiede essenzialmente nella difficoltà di raggiungere un accordo sull'ammontare di risorse statali da destinare a tale risanamento.

Sviluppi parlamentari nelle scorse e nella presente legislatura

Nella XVI legislatura (2008-2013), **l'8° Commissione permanente (Lavori pubblici, comunicazioni)** del Senato deliberò di svolgere un'indagine conoscitiva sulle problematiche relative alla navigazione lacuale. Nelle sedute del [23 febbraio](#) e del [9 marzo 2011](#) si svolse l'audizione di rappresentanti delle regioni Piemonte, Lombardia e Veneto, dalla quale sono emersi numerosi spunti di riflessione.

In particolare - ritenuta l'importanza del passaggio alla gestione decentrata del trasporto pubblico lacuale, sia per i riflessi di ordine economico connessi ad una migliore consapevolezza e, quindi, gestione della **ciclicità del flusso turistico** da parte degli enti territoriali, sia per quelli in tema di **positivo impatto ambientale** derivanti dall'implementazione del traffico mercantile per via d'acqua in alternativa a quello su strada -, emergeva che il percorso per giungere alla regionalizzazione del servizio si sarebbe articolato in tre fasi:

- a) **l'aggiornamento del piano di risanamento tecnico economico** per individuare e reperire i fondi necessari, sulla base dei dati forniti dalle regioni;
- b) il raggiungimento di un **accordo tra le regioni interessate** per l'esercizio comune delle funzioni e delle competenze trasferite dalla gestione governativa;
- c) la stipula di un **accordo di programma tra lo Stato e le regioni** per definire le risorse finanziarie necessarie.

Quanto alla *governance*, le posizioni espresse convergevano sull'ipotesi della **separazione giuridica tra il proprietario** dei beni e delle infrastrutture (verosimilmente, una società pubblica appositamente costituita) **ed il gestore** del servizio, il quale sarebbe stato individuato all'esito di una gara pubblica; non si escludeva, tuttavia, l'ipotesi di affidare la gestione con l'istituto della **finanza di progetto**.

A valle del ciclo di audizioni, vi è stata l'approvazione, l'11 gennaio 2012, di un **documento conclusivo** dell'indagine conoscitiva svolta. In particolare, dal predetto documento emergeva la necessità e, soprattutto, l'auspicabilità della regionalizzazione del trasporto pubblico per la navigazione sui laghi di Como, di Garda e Maggiore, poiché la gestione del servizio da parte del livello di governo più vicino al territorio avrebbe condotto ad una maggiore efficienza nel servizio e, verosimilmente, anche ad un risparmio di costi. Per i laghi di Garda e Maggiore, peraltro, stante la loro natura interregionale, si sottolineava la necessità di procedere ad una revisione ed armonizzazione delle differenti discipline sino ad allora approvate dalle regioni interessate nonché, per il lago Maggiore, ad un eventuale ripensamento della Convenzione sottoscritta con la Svizzera per la gestione del servizio transfrontaliero. Dall'indagine conoscitiva era emersa, poi, una stima del costo di esercizio pari a 30 milioni di euro annui, ed in relazione a tale impegno si auspicava il raggiungimento di un accordo tra lo Stato e le regioni per consentire, da parte del Governo, il risanamento tecnico economico in attesa che le regioni maturassero una gestione autonoma e efficiente del servizio.

Nella XVIII legislatura (2018-) è stata presentata la **risoluzione n. 7-00002 (Fidanza)**, presso la IX Commissione della Camera dei Deputati, volta a dare un nuovo impulso al procedimento.

Con essa, si sottolineava la necessità di procedere, in correlazione con il riavvio dell'*iter* per l'approvazione del piano di risanamento, alla ricognizione dei beni della gestione governativa, ai fini del successivo trasferimento agli enti locali. Nella risoluzione si dava atto dell'avvenuta istituzione, per tali fini, di un'apposita commissione - i cui lavori, tuttavia,

risultavano fermi a causa della mancata collaborazione tra gli enti coinvolti -, come pure degli elementi di conoscenza acquisiti, nel 2011, dal Senato. Dal mancato raggiungimento delle necessarie intese e dalla riduzione degli stanziamenti negli anni, la gestione governativa dei laghi aveva dovuto, da un lato, operare la riduzione delle corse del servizio di trasporto passeggeri e di traghettaggio degli autoveicoli e, dall'altro, applicare delle tariffe più elevate che avevano colpito in misura particolare gli utenti pendolari, generando conseguenze negative sull'occupazione, sul turismo e, in generale, sull'intera programmazione del servizio di trasporto pubblico sui laghi.

Tanto premesso, con la risoluzione in parola si intendeva impegnare il Governo:

a) ad adottare le iniziative di competenza utili a dare rapida attuazione al processo di regionalizzazione di cui all'articolo 11 del decreto legislativo n. 422 del 1997, con particolare riferimento alla predisposizione di un piano aggiornato di risanamento tecnico economico necessario a definire il trasferimento delle competenze in materia di gestione del trasporto pubblico lacuale e l'assegnazione delle conseguenti risorse in conto capitale e d'esercizio;

b) ad avviare un tavolo tecnico con le regioni coinvolte al fine di stabilire tutte le rispettive competenze ed attività da attuare per portare a conclusione in tempi rapidi il processo di regionalizzazione del servizio.

Nell'ambito della discussione di tale risoluzione, la IX Commissione ha altresì svolto, a marzo 2019, un ciclo di [audizioni informali](#) di rappresentanti degli enti territoriali interessati e della gestione governativa dei servizi pubblici di linea di navigazione sui laghi Maggiore, di Garda e di Como.

In particolare, la regione **Lombardia** ha reso noti i risultati di uno **studio aggiornato al 2017** volto a valutare gli investimenti e i trasferimenti necessari al completamento del processo di regionalizzazione: secondo tale studio, sarebbe stato a tal fine necessario un trasferimento dallo Stato, su un arco temporale di 12 anni, di 210-250 milioni di euro in conto capitale ed un trasferimento annuo di risorse in conto esercizio pari a 28 milioni. Le risorse d'investimento sarebbero state destinate alla sistemazione degli scali ed al rinnovo ed ammodernamento della flotta.

Quanto alla *governance*, da tale studio emergevano le seguenti tre ipotesi:

1) un modello societario, da attuarsi mediante la creazione di una *holding* partecipata dalle regioni interessate e dalla provincia autonoma di Trento, con il compito di definire gli indirizzi strategici, oppure mediante la creazione di una società per ciascun lago, con funzioni di regolazione e programmazione;

2) un modello basato sul raggiungimento di un'intesa interregionale, con conservazione in capo alle regioni interessate ed alla provincia autonoma di Trento dei poteri di regolazione e programmazione;

3) un modello che vedesse la creazione di un'Agenzia interregionale sul modello di quella già esistente per il bacino del fiume Po (AIPO).

Anche i rappresentanti della gestione governativa dei servizi pubblici di navigazione sui laghi Maggiore, di Garda e di Como, come anticipato, sono stati ascoltati in audizione e, nell'intervento svolto, hanno contestato gli elementi contenuti nella risoluzione n. 7-00002, rivendicando il forte radicamento sul territorio della propria struttura organizzativa e la conseguente rispondenza dell'offerta di trasporto alle esigenze delle comunità locali. Contrariamente a quanto indicato in tale atto, poi, non vi sarebbe stata alcuna significativa riduzione dei finanziamenti erogati dallo Stato e, di conseguenza, neppure dei servizi offerti; al contrario, la gestione governativa riferiva di aver provveduto, negli anni, ad ottimizzare e potenziare le proprie corse, con un riscontro significativo in termini di aumento del turismo nelle aree lacuali e di miglioramento della mobilità locale, con particolare riferimento al fenomeno del pendolarismo (per il quale erano state, altresì, previste delle offerte di trasporto integrato con altri vettori, come Trenord). La gestione negava, poi, di aver applicato un incremento delle tariffe, sostenendo, al contrario, di aver recentemente attivato delle promozioni per i residenti ed i ragazzi. Inoltre, sottolineava l'efficienza e la sicurezza del servizio di navigazione offerto e riferiva di aver già avviato, negli ultimi anni, progetti innovativi di potenziamento della flotta aziendale e delle infrastrutture.

La **posizione governativa** si assestava, pertanto, sull'ipotesi di **non intervenire normativamente** a modificare lo stato della gestione. Infatti, l'efficienza e la rispondenza ai bisogni del territorio della programmazione del trasporto pubblico di linea esistente, il risparmio di spesa dovuto alla gestione unitaria degli acquisti di beni e servizi, la programmazione strategica degli investimenti, il monitoraggio puntuale dei costi ed il razionale utilizzo delle risorse disponibili verrebbero inevitabilmente meno con il passaggio della gestione agli enti territoriali o, a maggior ragione, ad un sistema caratterizzato dalla distinzione tra proprietà e gestione o dalla costituzione di una *holding* con quote di partecipazione in tre società distinte (una per ogni lago), come proposto già nel 2011 dalla regione Lombardia: tali operazioni, infatti, non farebbero che determinare un aumento dei costi di *governance*, che andrebbero ad aggiungersi a quelli del risanamento, già gravanti sullo Stato per legge.

La risoluzione **non è stata**, ad oggi, approvata.

La presente proposta di legge si inserisce in tale contesto. Essa è stata presentata il 22 maggio del 2018 e, rifacendosi agli elementi emersi dall'indagine conoscitiva svolta nel 2011 al Senato (unici elementi allora disponibili, dal momento che la proposta di legge è stata presentata **un mese prima** della risoluzione n. 7-00002 e, quindi, prima dello svolgimento del ciclo di audizioni nel 2019 presso la IX Commissione della Camera, di cui si è detto), mira a portare a termine il processo di regionalizzazione della gestione dei servizi pubblici di navigazione lacuale.

Contenuto della proposta di legge

L'articolato della proposta di legge si struttura in larga misura come un **cronoprogramma**.

È prevista, infatti, una serie di scadenze entro le quali lo Stato, e per esso il MIMS, da un lato, e le regioni, dall'altro, devono porre in essere gli atti volti all'effettiva attuazione del trasferimento, come previsto dal combinato disposto del d.P.R. n. 616 del 1977 e del decreto legislativo n. 422 del 1997.

L'**articolo 1** dispone che il processo di regionalizzazione della gestione dei servizi pubblici di navigazione nei laghi Maggiore, di Garda e di Como si compia **entro dodici mesi** dall'entrata in vigore della presente legge. A tal fine, è previsto che il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti proceda, in via prioritaria ed acquisendo l'intesa del Ministero dell'economia e delle finanze, ai seguenti adempimenti:

a) **aggiornamento del piano di risanamento tecnico economico** per l'individuazione ed il reperimento delle risorse necessarie per portare a compimento il processo di regionalizzazione;

b) sottoscrizione di un **accordo** con le regioni interessate per disciplinare l'esercizio delle funzioni e delle competenze ad esse trasferite dalla gestione governativa;

c) sottoscrizione di un **accordo di programma** con le medesime regioni per determinare l'entità delle risorse finanziarie in conto capitale e in conto esercizio e la loro ripartizione;

d) **trasferimento dei beni** al soggetto regionale cui compete la gestione del servizio.

Per l'individuazione di tale gestore, la disposizione contiene un rinvio al successivo **articolo 3**, a mente del quale le regioni interessate dal processo di regionalizzazione della gestione provvedono alla costituzione, da un lato, di **tre società di capitali** (una per ogni bacino lacuale) e, dall'altro, di una **holding di gestione** delle stesse, con la precisazione che è a quest'ultima che sono trasferiti i beni e le risorse finanziarie che costituiscono la dotazione della gestione. La costituzione di tutti i nuovi soggetti giuridici deve avvenire **entro centoventi giorni** dalla data di entrata in vigore della legge.

L'**articolo 2** stabilisce che, sulla base dei dati emersi dall'aggiornamento del piano di risanamento tecnico economico, e sempre **entro centoventi giorni** dalla data di entrata in vigore della

legge, il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti **provvede al risanamento** tecnico economico della gestione.

Per far fronte agli oneri relativi, il Ministero utilizza le risorse ad esso assegnate dall'[Allegato 1](#) al [decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 21 luglio 2017](#), alla voce a) "trasporti, viabilità, mobilità sostenibile, sicurezza stradale, riqualificazione e accessibilità delle stazioni ferroviarie", pari ad **oltre 17 miliardi di euro per gli anni 2020-2032**. Come si ricorderà, con tale decreto e con l'annesso Allegato si è proceduto alla ripartizione, tra i vari Ministeri e per i diversi interventi da finanziare, del **fondo** per il finanziamento degli investimenti e lo sviluppo infrastrutturale del Paese, di cui all'articolo 1, comma 140, della legge n. 232 del 2016 (legge di bilancio 2017). Per approfondimenti su tale fondo si rinvia al relativo [dossier](#).

Un ulteriore adempimento posto in capo alle regioni dall'**articolo 4** è l'**adeguamento delle rispettive normative** in materia di navigazione lacuale al contenuto della presente legge - adeguamento da realizzare nei **centottanta giorni** successivi alla data di entrata in vigore della legge stessa.

Una disciplina specifica è dedicata, dall'**articolo 5**, alla gestione del servizio di navigazione sul lago Maggiore, stante il suo carattere **transfrontaliero**. **Entro centottanta giorni** dalla data di entrata in vigore della legge, infatti, il Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale deve avviare una negoziazione con i competenti organi della Confederazione svizzera, al fine di procedere alla **revisione ed all'adeguamento** al contenuto della presente legge **della Convenzione** che disciplina la navigazione sul lago Maggiore e sul lago di Lugano, sottoscritta il 2 dicembre del 1992 e resa esecutiva in Italia dalla [legge n. 19 del 1997](#).

Infine, l'**articolo 6** dispone che, per il primo **biennio** successivo all'avvenuto trasferimento della gestione del servizio alle regioni, lo Stato **continua a destinare** a tali regioni le risorse finanziarie già previste a legislazione vigente a favore dei servizi pubblici di navigazione lacuale.

Al fine di cogliere in via di sintesi il contenuto della proposta nei suoi aspetti diacronici, si riporta una tabella riepilogativa:

Articolo	Atto da adottare	Scadenza
1	Conclusione del processo di trasferimento delle funzioni	12 mesi dall'entrata in vigore della legge
2	Risanamento tecnico economico della gestione a opera del MIMS	120 giorni dall'entrata in vigore della legge
3	Costituzione delle tre società di capitali e della <i>holding</i> di gestione da parte delle regioni	120 giorni dall'entrata in vigore della legge
4	Adeguamento della normativa regionale alla legge statale	180 giorni dall'entrata in vigore della legge
5	Revisione della Convenzione con la Svizzera per quanto riguarda il solo lago Maggiore	180 giorni dall'entrata in vigore della legge
6	Durata dei finanziamenti statali alle regioni successiva al trasferimento della gestione	2 anni dall'effettivo trasferimento della gestione



