



Istituzione del Comitato nazionale per la navigazione interna

A.C. 3245

Dossier n° 490 - Schede di lettura
15 settembre 2016

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	3245
Titolo:	"Istituzione del Comitato nazionale per la navigazione interna"
Iniziativa:	Parlamentare
Primo firmatario:	Crivellari
Iter al Senato:	No
Numero di articoli:	4
Date:	
presentazione:	21 luglio 2015
assegnazione:	28 settembre 2015
Commissione competente :	IX Trasporti
Sede:	referente
Pareri previsti:	I (Affari istituzionali), V (Bilancio), VIII (Ambiente), X (Attività produttive), XIV (Politiche dell'Unione europea)

Premessa: il Sistema nazionale di navigazione in acque interne

La **navigazione interna** (che comprende, ai sensi della definizione di cui all'articolo 2, del decreto legislativo n. 22 del 2009 "la navigazione effettuata in acque diverse da quelle marittime" ossia in fiumi, laghi, lagune, canali, ecc.) è **regolamentata ancora oggi dal codice della navigazione e dall'apposito regolamento attuativo** (d. P. R. n. 631 del 1949, concernente approvazione del regolamento della navigazione interna). In tali testi normativi sono contenute molteplici disposizioni in materia di organizzazione della navigazione interna, zone portuali, lavoro, regime amministrativo delle navi, ed esercizio della navigazione.

Le **funzioni amministrative attinenti alla navigazione interna sono state** in più fasi (d. P. R. n. 5 del 1972 e, successivamente, d. P. R. n. 616 del 1977) **trasferite alle regioni**. Da ultimo il decreto legislativo n. 112 del 1998 (articolo 105) ha attribuito alle regioni, fatte salve le competenze delle autorità portuali, le funzioni relative alla "**disciplina della navigazione interna**" ed ha conferito alle regioni **la gestione del sistema idroviario padano veneto** conservando allo Stato i compiti di **programmazione, previa intesa con le regioni interessate, del sistema idroviario padano-veneto**.

Sono rimaste altresì allo Stato le competenze in materia di **sicurezza della navigazione interna** e quelle relative all'accertamento delle competenze del personale navigante.

In particolare si ricorda quanto stabilito dal decreto legislativo n. 22 del 2009 che ha recepito la direttiva 2006/87/CE e successive modificazioni che **fissa i requisiti tecnici per le navi della navigazione interna**, introducendo un certificato comunitario per la navigazione interna per alcune tipologie di navigli destinati alla navigazione interna, il rilascio del certificato comunitario per la navigazione interna.

Il DM 4 agosto 2014 prevede, all'art. 9 che disciplina le Funzioni delle Direzioni generali territoriali, e, in particolare al comma 3, l'elenco dei compiti svolti dagli **Uffici della Motorizzazione Civile** (uffici di livello dirigenziale non generale), nel rispettivo ambito di competenza, tra cui rientrano tra le altre, alcune funzioni **in materia di navigazione, che si riferiscono anche alla navigazione interna**:

- l'accertamento idoneità tecnica delle imprese costruttrici delle unità navali per la navigazione interna;
- le visite tecniche iniziali, collaudo e accertamenti tecnici delle unità navali e vigilanza sulle unità navali;
- gli accertamenti tecnici sulle unità navali in corso di costruzione; parere su richieste di deroghe, emissione del certificato comunitario da parte delle Autorità Competenti (definite negli uffici di Roma, Mantova, Milano e Venezia) e tenuta dei registri, ai sensi del D.Lgs. 24 febbraio 2009, n.22;
- la stazzatura delle unità navali e il rilascio del certificato di stazza;
- la tenuta dei registri delle unità navali (iscrizioni, reinscrizioni; cancellazioni; estratti cronologici, trascrizioni di proprietà, trasferimenti ad altri registri; ecc)
- gli esami per il conseguimento dei titoli per il personale navigante, rilascio dei relativi attestati e dei libretti di

- navigazione, tenuta dei registri;
- gli accertamenti tecnici ed emissione dei relativi certificati in relazione al trasporto di merci pericolose in applicazione dell'Accordo ADN.

Il Sistema nazionale di navigazione in acque interne, con riferimento al sistema di trasporto fluviale è concentrato prevalentemente nel Nord d'Italia e si sviluppa attorno al corso naturale del Fiume Po, che attraversa, verso Est, quattro grandi regioni, Emilia-Romagna, Lombardia, Piemonte e Veneto. Questo territorio è anche caratterizzato da una rete di canali artificiali e naturali, utilizzati storicamente per trasportare beni e persone. Con i suoi canali ed affluenti forma quello che viene chiamato il "**Sistema Idroviario Padano-Veneto**". Completa tale rete nazionale un canale artificiale, di 16 km, posto nell'Italia Centrale, tra il porto di Livorno e quello di Pisa. Altre aree fluviali navigabili si ritrovano tuttavia in diverse regioni italiane (ad esempio nel nel Lazio rientrano nella disciplina della navigazione interna le aree navigabili del Tevere a nord di Ponte Milvio).

Assai rilevante è, nell'ambito della navigazione interna, **la navigazione sui laghi**. I laghi Maggiore, di Como e di Garda sono affidati alla Gestione Navigazione Laghi, ente governativo al quale, a sensi della legge n.614/57, è stato affidato l'esercizio delle linee di navigazione su tali laghi. In via generale il trasporto pubblico locale sui laghi è rimesso alla competenza regionale.

Con specifico riferimento al Piano Generale dei Trasporti, la **legge n. 380/90** aveva disposto la realizzazione del **sistema idroviario padano veneto**, definendolo come di **preminente interesse nazionale** e attribuendone la realizzazione **alla competenza del Ministero dei Trasporti**, con la partecipazione delle Regioni alla formazione del suo Piano di attuazione. Con il decreto del Ministro dei trasporti n. 759 del 25 giugno 1992 stata definita la rete del sistema.

La legge n. 380/1990 ha previsto che le Regioni che si affacciano sul Po e sulle idrovie collegate, riunite in intesa, svolgano le funzioni di comune interesse in materia di navigazione interna. In questo quadro, attraverso una convenzione modificata più volte, **l'Intesa Interregionale per la Navigazione Interna**, sottoscritta dalle Regioni Veneto, Lombardia, Emilia-Romagna e Piemonte, svolge un coordinamento per l'esercizio delle funzioni amministrative in materia.

Nel 1998 la legge n. 413/1998 ha previsto un limite di impegno quindicennale di lire 40 miliardi annue a decorrere dall'anno 2000 "ai fini del risanamento del sistema idroviario padano-veneto" attribuendo al Ministro dei trasporti e della navigazione, previa intesa con le regioni interessate, il compito di definire e localizzare gli interventi nonché ripartire le relative risorse sentiti gli enti locali interessati in forma di pagamento di mutui a carico delle regioni della citata intesa (poi integrati dalla legge finanziaria 2004, l. n. 350/2003). A seguito di tali disposizioni è stato sottoscritto a Chioggia nel 1999, tra Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e le regioni Veneto, Lombardia, Emilia-Romagna e Piemonte un **protocollo d'intesa per lo sviluppo del sistema idroviario padano veneto**.

L'Idrovia Padana, per l'importanza strategica che riveste, è stata inserita nel 1996 nella **Rete trans-europea delle vie navigabili** (Decisione n. 1692/96/CE) ed in occasione della revisione 2011 delle Reti di trasporto trans-europee (TEN-T) è stata, inoltre, ridefinita la Rete di navigazione interna di rilevanza europea. Il Regolamento UE 1315/2013 ha quindi riconosciuto la navigazione interna del Nord d'Italia, quale infrastruttura completata ed operativa al servizio dell'economia dell'intera Pianura Padana.

A livello internazionale, in recepimento dei principi stabiliti dall'accordo europeo sulle grandi vie navigabili di importanza internazionale, con annessi, fatto a Ginevra il 19 gennaio 1996, la **legge n. 16 del 2000** ha quindi istituito un piano coordinato di sviluppo e costruzione di una rete di vie navigabili d'importanza internazionale al fine di rendere più efficiente e vantaggioso il trasporto internazionale in Europa per via navigabile, includendo in tale accordo i "percorsi costieri".

Va infine ricordata in questo quadro l'istituzione dell'**Agenzia interregionale per il fiume Po (A.I.Po)** che si occupa dal 2010 del coordinamento delle attività fra le diverse Regioni, nonché di importanti attività operative che consistono nella manutenzione delle infrastrutture, nella gestione dei servizi, nel controllo e nella sorveglianza portuale, nel soccorso e nella tutela e promozione del Sistema idroviario Padano-Veneto nel suo complesso.

L'Agenzia è stata istituita con apposite leggi regionali delle regioni Lombardia (l. r. n. 5 del 2002), Veneto (l. r. n. 4 del 2002), Piemonte (l. r. n. 38 del 2001) ed Emilia Romagna (l. r. n. 42 del 2001), sulla base di un [accordo istitutivo](#) allegato alle leggi regionali, al fine di svolgere le funzioni attribuite alle regioni ai sensi dell'articolo 89 del decreto legislativo n. 112 del 2008. Si tratta in particolare dei compiti relativi:

- a) alla progettazione, realizzazione e gestione delle opere idrauliche di qualsiasi natura;
- b) alle dighe minori;
- c) ai compiti di polizia idraulica e di pronto intervento, ivi comprese l'imposizione di limitazioni e divieti all'esecuzione di qualsiasi opera o intervento anche al di fuori dell'area demaniale idrica, qualora questi siano in grado di influire anche indirettamente sul regime dei corsi d'acqua;
- d) alle concessioni di estrazione di materiale litoide dai corsi d'acqua;
- e) alle concessioni di spiagge lacuali, superfici e pertinenze dei laghi;
- f) alle concessioni di pertinenze idrauliche e di aree fluviali;
- g) alla polizia delle acque;

h) alla programmazione, pianificazione e gestione integrata degli interventi di difesa delle coste e degli abitati costieri;

i) alla gestione del demanio idrico, ivi comprese tutte le funzioni amministrative relative alle derivazioni di acqua pubblica, alla ricerca, estrazione e utilizzazione delle acque sotterranee, alla tutela del sistema idrico sotterraneo nonché alla determinazione dei canoni di concessione e all'introito dei relativi proventi;

l) alla nomina di regolatori per il riparto delle disponibilità idriche.

Successivamente la legge regionale 30/2006 della regione Lombardia (accompagnata da una convenzione triennale con l'Agenzia), ha affidato all'Agenzia medesima **le competenze in materia di navigazione interna del sistema idroviario padano-veneto e demanio fluviale** in precedenza gestite dalla soppressa Azienda Porti di Cremona e Mantova. Anche la regione Emilia Romagna, con apposite iniziative normative (art. 37 della L.R. n. 9/2009 e art. 54 della L.R. n. 24/2009) e a seguito di un'intesa con l'AIPO, ha conferito all'Agenzia competenze in materia di navigazione interna, gestione del sistema idroviario padano-veneto e gestione operativa del demanio fluviale.

Come evidenziato nel [Conto nazionale Infrastrutture e Trasporti 2014-2015](#), (al quale si rinvia per i dati specifici relativi alla navigazione interna) il trasporto per vie di navigazione interna **ancora è ben lontano dal divenire una auspicabile alternativa ai vettori tradizionali su strada e ferrovia.**

Il **Sistema del nord est attualmente** in esercizio è di circa 1000 km :

- Il fiume Ticino da Pavia alla confluenza con il Po (7 km);
- Il fiume Po dalla foce del Ticino a Cremona (97 km), che tuttavia è ad oggi poco utilizzato;
- Il fiume Po da Cremona al mare (292 km);
- Il primo tratto del canale MI-CR-Po (76 km);
- Il fiume Mincio da Mantova al Po (via Governolo- 21 km);
- Il Fissero Tartaro Canalbianco Po di Levante (117 km),
- Il Po di Levante (18 km);
- L'Idrovia Ferrarese (Pontelagoscuro–Porto Garibaldi) (70 km);
- Il Canale Po-Brondolo (Chioggia) 19 km
- La Laguna Veneta (da Chioggia a Venezia- 30 km);
- La Litoranea Veneta (194 km) e le sue diramazioni (330 km).

Contenuto

L'**articolo 1** della proposta di legge **istituisce le zone di navigazione promiscua**, richiamando l'accordo europeo sulle grandi vie navigabili di importanza internazionale, con annessi, fatto a Ginevra il 19 gennaio 1996 e reso esecutivo dalla [legge 27 gennaio 2000, n. 16](#).

Sono definite tali **le acque costiere fino a 3 miglia dalla costa, le acque dei porti marittimi, le foci dei fiumi**, per la parte marittima, nonché i **canali e le zone di navigazione della Laguna veneta** sotto la giurisdizione dell'autorità marittima, disciplinate dall'[articolo 4 della legge 5 marzo 1963, n. 366](#).

Ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica n. 5 del 1972, spetta alle regioni determinare, d'intesa con i compartimenti marittimi, le zone di navigazione promiscue.

L'**articolo 2** istituisce presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti il **Comitato nazionale per la navigazione interna (CONINT)**, con la finalità di **sviluppare e di incentivare la navigazione interna** nonché di favorire la creazione di una rete di vie navigabili integrata, anche mediante **l'efficace gestione del sistema idroviario padano-veneto** disciplinato dalla [legge 29 novembre 1990, n. 380](#).

Al CONINT sono attribuite le **funzioni di autorità portuale per la navigazione fluviale, nei porti interni e nei relativi retroporti**, per lo svolgimento delle quali si avvarrà di apposito personale della segreteria tecnica e amministrativa di cui al successivo art. 4.

Andrebbero esplicitate le funzioni che sarebbero attribuite al CONINT in conseguenza della qualificazione del medesimo come autorità portuale. Tale disposizione andrebbe inoltre coordinata con quanto previsto dal decreto legislativo n. 169 del 2016 concernente la Riorganizzazione, razionalizzazione e semplificazione della disciplina concernente le Autorità portuali.

Il **CONINT è composto dal Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, che lo presiede**, o da un suo delegato e dai **presidenti delle regioni Veneto, Lombardia, Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia e Piemonte**, con funzioni di Vicepresidente di durata biennale, o dagli assessori ai trasporti da essi delegati; vi partecipano con funzione consultiva i Presidenti dell'Unione navigazione interna italiana, il Comandante generale della capitaneria di porto e, in numero non superiore a tre, i rappresentanti delle associazioni imprenditoriali e delle organizzazioni sindacali più rappresentative a livello nazionale individuate dal CONINT (**commi 2, 3 e 4**).

Si rinvia ad un apposito **regolamento**, da approvare con delibera del medesimo Comitato, entro sessanta

giorni dalla data di entrata in vigore della legge, per la **disciplina del funzionamento del CONINT (comma 5)** e si prevede che le decisioni del CONINT siano deliberate a maggioranza semplice dei membri.

L'**articolo 3** prevede l'**introduzione di una disciplina nazionale sulla sicurezza della navigazione interna**, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della legge, **su proposta del CONINT**, mediante **regolamento** emanato con decreto del Presidente della Repubblica, ai sensi dell'[articolo 17, comma 1, della legge 23 agosto 1988, n. 400](#).

Si ricorda che l'art. 17, comma 1, della legge n. 400/1988 prevede che con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, sentito il parere del Consiglio di Stato che deve pronunciarsi entro novanta giorni dalla richiesta, possano essere emanati regolamenti per disciplinare:

- a) l'esecuzione delle leggi e dei decreti legislativi, nonché dei regolamenti comunitari;
- b) l'attuazione e l'integrazione delle leggi e dei decreti legislativi recanti norme di principio, esclusi quelli relativi a materie riservate alla competenza regionale;
- c) le materie in cui manchi la disciplina da parte di leggi o di atti aventi forza di legge, sempre che non si tratti di materie comunque riservate alla legge;
- d) l'organizzazione ed il funzionamento delle amministrazioni pubbliche secondo le disposizioni dettate dalla legge.

Il **comma 2** prevede in particolare che il CONINT, **nel rispetto delle norme nazionali e dell'Unione europea** vigenti in materia, **definisca e approvi direttive comuni per la navigazione nelle zone promiscue**, con la finalità di favorire l'adozione di regole uniformi nella navigazione fluviale, di *standard* omogenei per le infrastrutture delle vie navigabili interne e di una specifica disciplina per armonizzare la navigazione promiscua marittima e interna, in particolare relative a:

- a) la **circolazione dei natanti nelle acque interne e promiscue**;
- b) le **caratteristiche del naviglio autorizzato** alla navigazione nelle acque interne e promiscue;
- c) il **personale navigante** a bordo dei natanti nelle acque interne e promiscue;
- d) la **classificazione della rete di navigazione interna nazionale**.

Il **comma 3** prevede che il **CONINT definisca** altresì, **le linee di indirizzo, di programmazione, di coordinamento e di controllo delle attività di navigazione nelle zone di navigazione promiscua** e in particolare:

- a. **promuova il sistema idroviario padano-veneto**, comprese le attività commerciali e industriali connesse, **avvalendosi di un ente riconosciuto dal Ministero** delle infrastrutture e dei trasporti;
- b. abbia **poteri dispositivi e di ordinanza sulle attività commerciali e industriali localizzate nei porti interni del sistema idroviario padano-veneto** per garantire la sicurezza della navigazione, la prevenzione dei rischi e degli incidenti connessi a tali attività e il rispetto delle condizioni di igiene e di sicurezza nei luoghi di lavoro;
- c. **individui**, d'intesa con le amministrazioni pubbliche e con i soggetti privati interessati, gli **interventi necessari a garantire e a potenziare le condizioni di piena navigabilità** nel corso dell'anno, in relazione alla classificazione della rete;
- d. rivesta il ruolo di **centrale di committenza per i lavori, i servizi e le forniture** necessari alla realizzazione degli interventi appena indicati ed individui e ripartisca le risorse disponibili tra i progetti aggiudicatari;
- e. **istituisca un ente per la gestione unitaria della rete di navigazione interna**, nel rispetto della [direttiva 2014/24/UE](#) sugli appalti pubblici, anche mediante l'impiego del personale degli enti di gestione;
- f. definisca i **programmi e individui le risorse necessarie per il sostegno della navigazione interna** in relazione ai benefici ambientali e alla riduzione delle esternalità nei territori attraversati;
- g. **fissi gli obiettivi di sviluppo in termini di traffico delle merci e dei passeggeri sulla rete di navigazione interna**.

Si ricorda che il 19/4/2016 è entrato in vigore il nuovo Codice dei contratti pubblici, il **decreto legislativo n. 50/2016**, di attuazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, sugli appalti pubblici e sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali, nonché per il riordino della disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture. In particolare l'**articolo 119** prevede che **le disposizioni del codice si applichino** (artt. da 122 a 141) allo sfruttamento di un'area geografica per la messa a disposizione di aeroporti, **porti marittimi o interni** e di altri terminali di trasporto, ai **vettori aerei, marittimi e fluviali**.

Si segnala che alcune delle competenze indicate ai sensi dei commi 2 e 3 si riferiscono sia alla navigazione in zone promiscue sia alla navigazione nelle acque interne.

L'**art. 4** disciplina l'**istituzione di una Segreteria tecnica e amministrativa** presso il **CONINT**, composta da un rappresentante del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e da un rappresentante per ciascuna delle regioni Veneto, Lombardia, Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia e Piemonte.

Alla Segreteria è preposto un **coordinatore** i cui compiti, così come il **funzionamento** della segreteria

stessa, sono **stabiliti dal CONINT** stesso con apposito **regolamento**. La norma prevede peraltro che segreteria tecnica e amministrativa svolga le seguenti **funzioni**:

- **elabori le proposte normative e di regolamentazione**, le intese, gli accordi e le relative convenzioni;
- **pianifichi e coordini gli interventi** e le iniziative necessari allo sviluppo, alla sicurezza, all'efficienza e all'efficacia della navigazione interna;
- **curi l'analisi della qualità dei processi e dell'organizzazione del servizio** nei porti e nei retroporti nelle zone di navigazione promiscua;
- **coordini tutte le attività** relative ai procedimenti **in sede di Conferenza di servizi**, nonché i tavoli di raccordo con gli operatori interessati alla navigazione interna;
- **individui e sviluppi i sistemi informativi** necessari alla navigazione interna;
- **fornisca assistenza e supporto tecnico-informatico ai sistemi di sicurezza** della navigazione interna;
- **elabori le procedure negoziali per lavori, servizi e forniture**;
- **predisponga le delibere del CONINT** e la **relazione annuale** che il medesimo Comitato presenta **alle competenti Commissioni parlamentari entro il 31 marzo di ogni anno**.

Relazioni allegare o richieste

La proposta di legge, di iniziativa parlamentare è accompagnata dalla necessaria relazione illustrativa.

Necessità dell'intervento con legge

La proposta di legge è diretta all'istituzione, con funzioni di autorità portuale della navigazione interna, di un Comitato nazionale per la navigazione interna dal Ministro delle infrastrutture e dei trasporti e dai presidenti delle regioni Veneto, Lombardia, Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia e Piemonte. L'istituzione di un tale organo e la definizione delle relative funzioni devono essere effettuate con legge.

Rispetto delle competenze legislative costituzionalmente definite

La materia della **navigazione interna** è stata oggetto di trasferimento alle regioni (da ultimo attraverso il decreto legislativo n. 112 del 1998 art. 105), ma è stata conservata allo Stato ai sensi dell'articolo 104 lettera ff) del medesimo decreto legislativo, la competenza in materia di "programmazione del sistema idroviario padano veneto". Rientra inoltre nella competenza dello Stato la sicurezza della navigazione interna (articolo 104, lettera t).

Con la sentenza n. 209 del 2000 la Corte costituzionale "ha ribadito che le attribuzioni nella materia dei trasporti si ripartiscono sulla base di criteri funzionali fondati precipuamente sul livello e sul tipo degli interessi da tutelare: **alla competenza dello Stato è riservata esclusivamente la disciplina concernente la sicurezza degli impianti e dei veicoli, ai fini della tutela dell'interesse generale all'incolumità delle persone, la quale esige uniformità di parametri di valutazione per l'intero territorio nazionale**; gli ulteriori profili della disciplina del trasporto, in primo luogo quelli inerenti alle modalità di gestione e di organizzazione dei relativi servizi, rientrano invece nella competenza delle regioni e delle province autonome (sentenze n. 30 del 1998 e n. 135 del 1997)".

Compatibilità comunitaria

La proposta di legge, che disciplina in via generale aspetti di carattere organizzativo interni dello Stato, non presenta criticità rispetto ai contenuti della normativa europea.

Incidenza sull'ordinamento giuridico

La disciplina interviene introducendo nell'ordinamento un nuovo organo (il CONINT) al quale vengono attribuiti ampi poteri di *governance* dei sistemi fluviali. Tali disposizioni potrebbero avere un impatto in relazione all'attuale disciplina della *governance* dei sistemi fluviali (con particolare riferimento al sistema fluviale padano veneto) sopra descritta.