

# CAMERA DEI DEPUTATI

N. 650

## PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**BUTTI, BELLUCCI, CARETTA, CIABURRO, LUCA DE CARLO, DELMASTRO DELLE VEDOVE, DONZELLI, FERRO, FIDANZA, FOTI, FRASINETTI, LOLLOBRIGIDA, LUCASELLI, MONTARULI, OSNATO, RIZZETTO, ROTELLI, SILVESTRONI, TRANCASSINI, ZUCCONI**

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

*Presentata il 22 maggio 2018*

ONOREVOLI COLLEGHI! — L'esercizio delle linee di navigazione dei laghi Maggiore, di Garda e di Como è svolto mediante un apposito servizio di gestione governativa, che opera in condizioni di amministrazione autonoma, sotto la diretta vigilanza del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.

L'organizzazione della navigazione sui laghi Maggiore, di Como e di Garda è disciplinata dalla legge 18 luglio 1957, n. 614, che ha autorizzato l'allora Ministero dei trasporti a gestire direttamente i servizi pubblici di linea sui predetti laghi, mediante un apposito gestore, da nominare tra i funzionari dello Stato in servizio o a riposo. La gestione delle suddette linee di

navigazione è condotta in amministrazione autonoma, in nome e per conto dello Stato, ed è sottoposta alla vigilanza del citato Ministero (ora Ministero delle infrastrutture e dei trasporti), sul cui stato di previsione della spesa vengono annualmente stanziati i fondi per la copertura degli eventuali disavanzi di gestione. È, altresì, previsto che gli atti concernenti spese di carattere straordinario o che, comunque, impegnino la gestione oltre l'esercizio finanziario debbano essere sottoposti alla preventiva approvazione del Ministero stesso.

Quanto alla competenza in merito alla gestione degli interventi in parola, il decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616 — che, in attuazione

della delega di cui all'articolo 1 della legge 22 luglio 1975, n. 382, ha disciplinato il trasferimento alle regioni ed agli enti locali di funzioni amministrative dello Stato — ha segnato il primo passo per il graduale e parziale passaggio delle competenze nella materia di cui trattasi.

L'articolo 59 del citato decreto ha disposto la delega alle regioni delle funzioni amministrative sulle aree del demanio lacuale e fluviale, oltre che sul litorale marittimo e sulle aree demaniali prospicienti, ma solo quando l'utilizzazione prevista abbia finalità turistiche e ricreative. Rimangono, pertanto, assegnate allo Stato le competenze in materia di navigazione, di sicurezza e di polizia doganale. Il successivo articolo 98 ha, inoltre, previsto che la gestione governativa per la navigazione dei laghi Maggiore, di Como e di Garda, istituita dalla legge n. 614 del 1957, venga trasferita alle regioni territorialmente competenti, previo risanamento tecnico ed economico a cura dello Stato. Viene fatta salva la competenza di quest'ultimo con riferimento ai rapporti internazionali riguardanti la navigazione sul lago Maggiore.

Il decreto legislativo 19 novembre 1997, n. 422, che ha regolato il conferimento alle regioni ed agli enti locali di funzioni e compiti in materia di trasporto pubblico locale, a norma dell'articolo 4, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59, ha disposto, all'articolo 5, tale conferimento in relazione ai servizi pubblici di trasporto di interesse regionale e locale, da qualunque organo o amministrazione dello Stato, centrale o periferica, siano in concreto esercitati.

A norma del citato articolo 4, rimangono riservati allo Stato, esclusivamente, gli accordi, le convenzioni e i trattati internazionali relativi a servizi transfrontalieri, le funzioni in materia di sicurezza, nonché le linee guida e i principi quadro in materia di riduzione dell'inquinamento derivante dal trasporto pubblico. L'articolo 7 del medesimo decreto legislativo n. 422 del 1997 ha, peraltro, stabilito che le regioni conferiscano alle province, ai comuni e agli altri enti locali tutte le funzioni e i compiti in materia di trasporto pubblico locale che

non richiedano l'unitario esercizio a livello regionale. L'ultimo comma di tale articolo prevede, in particolare, il conferimento agli enti locali dei compiti amministrativi e delle funzioni nei settori del trasporto lagunare e lacuale. L'articolo 11, comma 1, ha, infine, disposto che la gestione governativa sia trasferita alle regioni territorialmente competenti e alla provincia autonoma di Trento entro il 1° gennaio 2000, previo il risanamento tecnico-economico di cui al citato articolo 98 del decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977.

Da ultimo, la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, ha completato il quadro del trasferimento alle regioni delle competenze anche sotto il profilo della funzione legislativa disponendo, fra l'altro, che le grandi reti di trasporto e di navigazione costituiscano materie di legislazione concorrente.

Secondo le statistiche degli ultimi anni, sono oltre otto milioni i passeggeri e circa settecentomila (dato medio) gli autoveicoli trasportati annualmente su linee di traffico che interessano numerosi centri delle regioni Piemonte, Lombardia e Veneto, nonché della provincia autonoma di Trento e della Svizzera, nel cui territorio è situata la parte settentrionale del lago Maggiore.

L'esercizio delle linee di navigazione anche nelle acque oltre confine del lago è stato oggetto di un'apposita convenzione, di durata ventennale, stipulata dalla gestione governativa con il Governo federale svizzero nel 1976. Detta convenzione è stata rinnovata nel 1996 per un ulteriore ventennio, e nel 2016 per altri 10 anni.

L'intenso traffico dei viaggiatori è caratterizzato dal pendolarismo scolastico e lavorativo nonché, in larga parte, dai flussi turistici, sia nazionali che internazionali, che raggiungono i livelli più alti nei giorni festivi e nella stagione estiva.

Molto meno rilevante, per contro, è il traffico di merci che, in base ai dati di consuntivo del 2002, si è attestato, in tale anno, su cento tonnellate, con un andamento in consistente calo rispetto ai precedenti anni 2000 e 2001, in cui era stato pari, rispettivamente, a 222 e 210 tonnellate.

Per quanto riguarda la determinazione delle tariffe del trasporto, la competente Direzione generale del Ministero procede alla verifica della compatibilità degli eventuali aumenti proposti dalla citata gestione governativa con il livello del tasso d'inflazione programmata.

L'articolo 11 del decreto legislativo n. 422 del 1997, come già rilevato, ha previsto il trasferimento alle regioni interessate e alla provincia autonoma di Trento del servizio di navigazione sui laghi Maggiore, di Como e di Garda, previo risanamento tecnico-economico, da finanziare con i fondi e le modalità di cui all'articolo 2 della legge n. 194 del 1998. Dallo stesso articolo 11 è stata inoltre prevista l'intesa delle regioni e della provincia autonoma con i Ministeri (trasporti e tesoro) competenti per l'approvazione, di concerto, del piano di risanamento predisposto dal Ministero dei trasporti e della navigazione.

Per la stesura del predetto documento è stato costituito un apposito gruppo di lavoro, a cui hanno collaborato anche rappresentanti della gestione governativa e degli enti interessati. Il documento stesso contiene l'analisi dei principali dati gestionali del quinquennio 1994-1998, nel corso del quale il coefficiente di esercizio, inteso come rapporto fra i costi ed i ricavi, al netto delle sovvenzioni statali, è risultato pari, in media, a 2,07, il che significa che i proventi del traffico e gli altri proventi vari non hanno coperto nemmeno la metà dei costi complessivi.

Questi sono costituiti, essenzialmente, dalle spese per il personale, per i consumi (combustibile), per le manutenzioni e da altre spese minori. La ripartizione percentuale media dei costi fra le tre voci maggiori è stata la seguente:

costi del personale: 68 per cento;

consumi: 11 per cento;

manutenzioni: 14 per cento.

Le proposte di risanamento contenute nel piano partono dalla constatazione della vetustà della flotta, determinatasi per l'insufficiente rinnovo del naviglio a causa della tendenza a prolungare il manteni-

mento in esercizio di unità vecchie e obsolete, con gli inevitabili riflessi anche sui risultati economici.

Le regioni, cui il piano era stato inviato per la formalizzazione dell'intesa prevista dalla legge, hanno richiesto preventivamente un incontro con i rappresentanti delle amministrazioni del tesoro e dei trasporti, allo scopo di definire la questione della quantificazione delle risorse finanziarie da trasferire loro a regime per l'espletamento del servizio in parola.

L'intesa con le regioni non è stata raggiunta atteso che nei plurimi incontri fra enti sono emerse opinioni discordanti sulla questione cruciale della definizione delle risorse finanziarie da destinare al servizio di cui trattasi.

Le regioni Lombardia e Veneto nonché la provincia autonoma di Trento, nel comunicare il parere favorevole sulla proposta di piano di risanamento, hanno fatto riferimento ad assicurazioni ricevute in riunione circa l'individuazione delle risorse e in particolare la copertura del *deficit* d'esercizio con le spese attualmente sostenute dallo Stato, oltre alla possibilità di aprire un tavolo di successivo monitoraggio, come già avviene su altri temi nell'ambito della Commissione per il completamento del federalismo amministrativo. Il Piemonte, invece, non ha inoltrato alcuna comunicazione nel merito. Pertanto, in presenza di un nulla-osta dei suddetti enti, condizionato nei termini di cui sopra, e in mancanza di un atto di assenso della regione Piemonte, la procedura per l'approvazione del piano è attualmente in una situazione di stallo, con la conseguenza che sono ormai perduti gli stanziamenti di bilancio disposti specificamente per il risanamento, in applicazione dell'articolo 2, comma 8, della legge n. 194 del 1998, e precisamente 193.671.337,16 euro. Fra l'altro, in correlazione con l'approvazione del piano di risanamento, occorre procedere alla ricognizione dei beni della gestione per il successivo trasferimento agli enti locali, in applicazione della normativa secondo cui molti beni delle regioni passano alle province e ai comuni. A tal fine è stata istituita un'apposita Commissione con la partici-

zione anche di rappresentanti delle amministrazioni del tesoro e delle finanze nonché degli enti interessati, i cui lavori, però, sono ugualmente fermi a causa di difficoltà operative derivanti – secondo quanto riferisce la competente Direzione generale del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti – dalla mancata collaborazione di tutti gli enti locali coinvolti.

Il processo di regionalizzazione si è, dunque, inceppato sul punto nevralgico della definizione delle risorse finanziarie da destinare ai servizi suddetti, le quali, secondo le regioni, dovrebbero essere intanto assicurate in misura corrispondente all'importo in atto corrisposto dallo Stato per la copertura del *deficit* di esercizio, in attesa delle indicazioni del successivo monitoraggio.

Il Ministero dell'economia e delle finanze, invece, non ha ritenuto di assicurare una misura prestabilita di sovvenzionamento ed ha rinviato la determinazione del *quantum* all'apposita sede istituzionale in cui vengono definite le risorse umane, materiali e finanziarie da trasferire alle regioni per l'attuazione del federalismo amministrativo.

In conseguenza di tale situazione di stallo, il servizio di navigazione sui laghi Maggiore, di Garda e di Como continua ad essere svolto dall'apposita gestione governativa e si sono perduti gli stanziamenti di bilancio destinati a finanziare il piano di risanamento tecnico-economico predisposto in vista del trasferimento alle regioni del servizio stesso.

Verosimilmente, l'atteggiamento prudentiale delle regioni interessate e della provincia autonoma di Trento nel richiedere un importo garantito di finanziamento in conto esercizio è da ricollegare all'aleatorietà delle previsioni del piano di risanamento, forse giudicate troppo ottimistiche quanto all'andamento dei costi e dei ricavi atteso dal programmato svecchiamento del parco natanti.

Per contro è di tutta evidenza che il percorso di regionalizzazione della navigazione lacuale, favorendo una valorizzazione complessiva del territorio e avvicinando il luogo della risposta a quello del

bisogno, costituirebbe un grosso vantaggio inserendo la navigazione dei laghi all'interno di un più ampio disegno di valorizzazione turistica, ambientale, economica e trasportistica del territorio stesso.

Oggi la navigazione, con percentuali molto simili nei tre bacini, produce ricavi per circa 30 milioni di euro e costi per circa 60 milioni di euro. Attualmente, dunque, lo Stato si assume ogni anno l'onere di 30 milioni di euro, indicati come contributi in conto esercizio. Senza quei contributi, il servizio di navigazione non reggerebbe. La percentuale dei ricavi rispetto ai costi può essere aumentata in modo significativo solo attraverso una gestione diversa, attraendo una domanda che oggi non è completamente valorizzata. Dalle stime realizzate, il coefficiente di esercizio, pari attualmente al 50 per cento, potrebbe salire addirittura al 100 per cento (nei mesi estivi siamo già all'85 per cento), con la possibilità, quindi, di ripagare i costi di gestione.

Allo stato attuale, è da registrare, in definitiva, l'assenza di qualsiasi iniziativa diretta a rimuovere il blocco determinatosi e a dare attuazione al dettato normativo.

Al riguardo, con nota del 14 maggio 2004, l'amministrazione ha fatto presente che la questione riveste carattere politico e non gestionale, per cui va definita tra i vertici politici del Ministero e delle regioni interessate.

Il dissenso insorto fra le parti interessate si incentra, come detto, sulla divergente interpretazione delle conclusioni raggiunte nell'apposito incontro definitorio tenutosi fra i rappresentanti delle parti stesse e si è estrinsecato in dichiarazioni contenute in note sottoscritte, rispettivamente, dal Ragioniere generale dello Stato, da assessori per le regioni Lombardia e Veneto e da un dirigente per la provincia autonoma di Trento.

Non risulta, per converso, che siano intervenuti nella questione, o che siano stati interessati, i vertici politici, salvo che con i seguenti atti o provvedimenti:

a) articolo 2, commi 12-*bis* e 12-*ter*, del decreto-legge 29 dicembre 2010, n. 225, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 2011, n. 10: per completezza si

specifica che nel corso dell'esame del disegno di legge di conversione del decreto-legge (atto Senato n. 2518 della XVI legislatura), le Commissioni riunite affari costituzionali e bilancio del Senato – nelle sedute del 10 e dell'11 febbraio 2011 – hanno approvato due emendamenti relativi alla gestione governativa di navigazione nei laghi: il primo (1.227, Zanetta, Butti) prorogava per il biennio 2011-2012 la possibilità di utilizzare gli avanzi di amministrazione risultanti dai bilanci 2009 e 2010 della gestione; il secondo (2.507, Bricolo e altri) attribuiva alla gestione un finanziamento di 2 milioni di euro per l'anno 2011. I due emendamenti sono stati poi recepiti nel maxiemendamento approvato dall'Assemblea del Senato e hanno infine trovato collocazione nel citato articolo 2, commi 12-*bis* e 12-*ter*;

*b)* indagine conoscitiva sulle problematiche relative alla navigazione lacuale, documento finale dell'11 gennaio 2012 dell'8<sup>a</sup> Commissione permanente del Senato (Doc. XVII, n. 12, XVI legislatura): dal documento approvato a conclusione dell'indagine emerge che è stato individuato il percorso per giungere alla regionalizzazione del servizio e che consta di tre fasi: « In

primo luogo, si dovrebbe procedere ad una verifica dello stato dell'arte, con un aggiornamento del piano di risanamento tecnico-economico per l'individuazione e il reperimento dei fondi necessari, facendo riferimento ai dati contenuti negli studi commissionati dalla regione Lombardia nel 1997 e nel 2006. Successivamente, raggiungere un accordo tra le regioni interessate per la gestione delle funzioni e delle competenze trasferite. Infine, stipulare un accordo di programma tra lo Stato e le regioni, grazie al quale definire le risorse finanziarie in conto capitale e in conto esercizio, nonché la loro ripartizione ».

La presente proposta di legge prevede, pertanto, il completamento del processo di regionalizzazione della gestione dei servizi pubblici di navigazione nei laghi Maggiore, di Garda e di Como, in base alle norme richiamate e recependo le indicazioni emerse in sede di indagine presso il Senato. A tale fine si prevedono il risanamento economico della gestione attuale, la formazione da parte delle regioni e degli enti locali competenti di apposite società e il trasferimento definitivo delle attività da parte della citata gestione.

## PROPOSTA DI LEGGE

## ART. 1.

*(Completamento del processo di regionalizzazione della gestione dei servizi pubblici di navigazione nei laghi Maggiore, di Garda e di Como).*

1. Il processo di regionalizzazione della gestione dei servizi pubblici di navigazione nei laghi Maggiore, di Garda e di Como di cui alla legge 18 luglio 1957, n. 614, di seguito denominata «gestione», deve essere completato entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge.

2. Al fine di cui al comma 1, il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, d'intesa con il Ministero dell'economia e delle finanze, procede prioritariamente:

a) all'aggiornamento del piano di risanamento tecnico-economico per l'individuazione e il reperimento dei fondi necessari al completamento del processo di regionalizzazione della gestione;

b) alla sottoscrizione di un accordo con le regioni interessate per l'esercizio delle funzioni e delle competenze trasferite;

c) alla sottoscrizione di un accordo di programma con le regioni interessate per definire le risorse finanziarie in conto capitale e in conto esercizio, nonché la loro ripartizione;

d) al trasferimento dei beni in capo al soggetto regionale deputato alla gestione del servizio, di cui all'articolo 3.

## ART. 2.

*(Risanamento tecnico-economico della gestione).*

1. Entro centoventi giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, il Ministero delle infrastrutture e dei tra-

sporti, sulla base dei dati emersi dall'aggiornamento del piano di cui all'articolo 1, comma 2, lettera *a*), provvede al risanamento tecnico economico della gestione.

2. Agli oneri derivanti dall'attuazione del comma 1 si provvede a valere sulle risorse destinate al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti di cui alla voce *a*) dell'allegato 1 annesso al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 21 luglio 2017, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 226 del 27 settembre 2017, relativa a trasporti, viabilità, mobilità sostenibile, sicurezza stradale, riqualificazione e accessibilità delle stazioni.

ART. 3.

*(Gestione regionale).*

1. Entro centoventi giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, le regioni interessate al processo di regionalizzazione provvedono alla costituzione di tre distinte società di capitali, rispettivamente, per il lago Maggiore, per il lago di Garda e per il lago di Como, e di una *holding* di gestione delle stesse, alla quale sono trasferiti i beni e le risorse finanziarie in dotazione della gestione

ART. 4.

*(Adeguamento della normativa regionale).*

1. Entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, le regioni interessate provvedono ad adeguare le rispettive normative in materia di navigazione lacuale alle disposizioni della medesima legge.

ART. 5.

*(Convenzione).*

1. Entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, il Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale avvia un'apposita negoziazione con i competenti organi della Confederazione svizzera al fine di adeguare

la Convenzione fra l'Italia e la Svizzera per la disciplina della navigazione sul Lago Maggiore e sul Lago di Lugano, fatta sul Lago Maggiore il 2 dicembre 1992, resa esecutiva dalla legge 20 gennaio 1997, n. 19, a quanto disposto dalla presente legge.

ART. 6.

*(Sovvenzioni statali).*

1. Per il primo biennio successivo al trasferimento della gestione lo Stato continua a destinare alle regioni interessate le risorse finanziarie già previste a legislazione vigente in favore dei servizi pubblici di navigazione lacuale.

