

# SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XVI LEGISLATURA —————

Doc. XVII

n. 12

## DOCUMENTO APPROVATO DALLA 8<sup>a</sup> COMMISSIONE PERMANENTE

(Lavori pubblici, comunicazioni)

nella seduta pomeridiana dell'11 gennaio 2012

*Relatore BUTTI*

### A CONCLUSIONE DELL'INDAGINE CONOSCITIVA

*proposta dalla Commissione stessa nella seduta del 16 febbraio 2011; svolta nelle sedute del 23 febbraio 2011 (pomeridiana), 9 marzo 2011 (antimeridiana) e conclusasi nella seduta dell'11 gennaio 2012 (pomeridiana)*

### SULLE PROBLEMATICHE RELATIVE

### ALLA NAVIGAZIONE LACUALE

*(Articolo 48, comma 6, del Regolamento)*

—————  
**Comunicato alla Presidenza il 13 gennaio 2012**  
—————

ANTEFATTO: L'AFFARE ASSEGNATO RELATIVO ALLE PROBLEMATICHE CONNESSE AL SETTORE DELLA NAVIGAZIONE LACUALE (N. 540)

Il 12 gennaio 2011, il Presidente della Commissione Lavori pubblici e comunicazioni ha chiesto al Presidente del Senato, ai sensi dell'articolo 34, comma 1, del Regolamento, l'assegnazione di un affare riguardante le problematiche connesse al settore della navigazione lacuale.

La richiesta era motivata sulla base del fatto che la legge di stabilità per il 2011 (legge 13 dicembre 2010, n. 220) aveva decurtato di circa 10 milioni di euro le risorse per il settore della navigazione lacuale e che ciò avrebbe comportato rilevanti difficoltà al servizio di trasporto pubblico in realtà di grande importanza produttiva e turistica, quali i territori bagnati dai laghi di Como, Garda e Maggiore.

Una volta assegnato l'affare, la Commissione ha proceduto ad audire, nel corso della seduta antimeridiana del 26 gennaio 2011, i vertici della Gestione governativa navigazione laghi, alla quale la legge 18 luglio 1957, n. 614, ha affidato l'esercizio, in nome e per conto dello Stato, delle linee di navigazione in servizio pubblico sui laghi suddetti, prevedendo che l'eventuale disavanzo di bilancio sia coperto con i fondi stanziati annualmente nello stato di previsione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, cui spetta la vigilanza sull'amministrazione affidata al gestore.

Nel corso dell'audizione, il Gestore, dottor Renato Poletti, ha ricordato che, negli ultimi anni, il finanziamento statale si è assestato su circa 26 milioni di euro e che, a fronte di un primo pesante taglio di fondi operato nel 2009 e al fine di scongiurare la possibilità che fosse compromessa la continuità del servizio pubblico di navigazione, l'articolo 7-sexies, comma 4, del decreto-legge 10 febbraio 2009, n. 5, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 aprile 2009, n. 33, ha autorizzato la Gestione ad utilizzare, per gli esercizi finanziari 2009 e 2010, gli avanzi di amministrazione risultanti dai bilanci 2007 e 2008 per fronteggiare le spese di esercizio per la gestione dei servizi.

Il Gestore ha chiesto, pertanto, un impegno, affinché, a fronte di nuove decurtazioni incidenti per il 45 per cento sulle risorse a disposizione, venisse prevista la possibilità di continuare a fare ricorso all'utile pregresso, paventando, in caso contrario, il rischio di tagliare il personale a contratto stagionale, pari a circa 130 persone, oltre a quello di dover ridurre gli *standard* del servizio, con conseguente possibile diminuzione degli utili futuri.

In risposta ad alcuni membri della Commissione, i quali suggerivano che la regionalizzazione del servizio avrebbe potuto garantire una maggiore funzionalità ed efficienza dello stesso, il Gestore ha ricordato che l'articolo 11 del decreto legislativo 19 novembre 1997, n. 422 (che, in

realtà, riprendeva l'articolo 98 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616) prevedeva che, entro il 1° gennaio 2000, la gestione fosse trasferita alle regioni territorialmente competenti e alla provincia autonoma di Trento, previo risanamento tecnico ed economico a cura dello Stato, da realizzare in base ad un piano predisposto dal Ministero dei trasporti ed approvato, entro il 31 marzo 1998, dal Ministro dei trasporti e della navigazione, di concerto con il Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, a seguito di intesa con le regioni interessate e con la provincia autonoma di Trento.

Nonostante l'articolo 2, comma 8, della legge 18 giugno 1998, n. 194, abbia disposto un finanziamento urgente ai fini del risanamento tecnico-economico, i termini suddetti sono però trascorsi invano e, secondo una stima dell'assessorato ai trasporti della regione Lombardia, il completamento del piano di risanamento richiederebbe un fabbisogno di circa 250 milioni di euro (v. *infra*). Sul punto si segnala che, successivamente all'audizione del Gestore, nel corso della seduta della Camera dei deputati del 27 luglio 2011, il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti ha dichiarato che il piano di risanamento non è stato attuato per il mancato accordo tra le regioni interessate con conseguente perdita dei fondi stanziati. Ne consegue che il fabbisogno di 250 milioni di euro occorrente per il piano di risanamento sarebbe costituito pertanto da nuovi fondi.

Il Gestore ha concluso il suo intervento affermando che molti dei problemi potrebbero essere risolti se l'articolo 4, quarto comma, della legge n. 614 del 1957 istitutiva della gestione governativa – che dispone il versamento allo stato di previsione dell'entrata dello Stato degli utili di gestione risultanti dal conto economico – fosse modificato nel senso di prevedere che tali avanzi di gestione rimangano nella disponibilità dell'ente.

IL DECRETO-LEGGE «MILLE-PROROGHE» 29 DICEMBRE 2010, N. 225

Nel corso dell'esame del disegno di legge di conversione del decreto-legge 29 dicembre 2010, n. 225 (A.S. 2518), le Commissioni riunite affari costituzionali e bilancio del Senato – nelle sedute del 10 (pomeridiana) e dell'11 febbraio 2011 – hanno approvato due emendamenti relativi alla Gestione governativa navigazione laghi.

Il primo (1.227, Zanetta, Butti) prorogava per il biennio 2011 e 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 due milioni di euro, per l'anno 2011.

I due emendamenti in questione sono stati poi recepiti nel maxi-emendamento approvato in Aula al Senato e hanno infine trovato collocazione nell'articolo 2, commi 12-*bis* e 12-*ter*, del decreto-legge in questione, come modificato dalla legge di conversione 26 febbraio 2011, n. 10.

L'INDAGINE CONOSCITIVA SULLE PROBLEMATICHE RELATIVE ALLA NAVIGAZIONE  
LACUALE

Nella seduta del 16 febbraio 2011, la Commissione Lavori pubblici e comunicazioni ha deliberato, su proposta del senatore Butti e di altri componenti, di procedere allo svolgimento di un'indagine conoscitiva sulle problematiche della navigazione lacuale.

Nel corso dell'indagine, sono stati auditi gli assessori ai trasporti delle regioni Piemonte e Lombardia (seduta pomeridiana del 23 febbraio 2011) e Veneto (seduta antimeridiana del 9 marzo 2011).

Il dottor Raffaele Cattaneo, assessore alle infrastrutture e alla mobilità della regione Lombardia, ha affermato che la mancata regionalizzazione della navigazione lacuale è da imputare al mancato raggiungimento di un accordo sul previo risanamento tecnico-economico.

Ricordato che esistono già due casi di gestione non governativa – lago Ceresio, sul quale opera la Società Navigazione del Lago di Lugano S.A., e lago di Iseo, già regionalizzato, in cui opera la Lago d'Iseo s.r.l., una società formata da un consorzio di comuni del territorio –, ha auspicato che il trasferimento alla regione del servizio di navigazione lacuale possa avvenire anche per i laghi di Como, Maggiore e Garda, nei quali una flotta di circa 90 natanti trasporta oltre otto milioni e mezzo di passeggeri, a condizione che vi sia un reale risanamento tecnico-economico e che le risorse per l'esercizio del servizio vengano confermate.

Il percorso prospettato per giungere alla regionalizzazione del servizio 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.

Per quanto concerne la consistenza delle risorse necessarie, le risorse da erogare a carico dello Stato all'atto del trasferimento, e negli anni successivi, venivano quantificate, dallo studio del 2006, in: 128 milioni di euro per investimenti di ammodernamento della flotta; 24 milioni di euro per investimenti sulle strutture fisse (pontili, punti di manutenzione); 18 milioni di euro per il fondo TFR. Questo per la parte in conto capitale.

Quanto alla stima delle risorse necessarie in conto esercizio, la quantificazione era intorno ai 30 milioni di euro l'anno. Immaginando una crescita legata alla dinamica ordinaria dei prezzi e dei costi, la stima si aggira intorno ai 37 milioni di euro nel 2016; si tratta di una stima al netto dell'IVA, cui perciò bisogna aggiungere il 10 per cento.

In sintesi, l'investimento dovrebbe ammontare a circa 200 milioni di euro in conto capitale e 30 milioni in conto esercizio. Dal momento che la

legge pone come condizione il «previo risanamento tecnico-economico», tale risanamento dovrebbe avvenire, secondo la regione Lombardia, nel momento in cui la competenza è ancora in capo allo Stato.

Sull'individuazione del modello di *governance* della navigazione nei tre bacini in questione, veniva sottolineata l'esigenza di tenere conto del vincolo di esclusione dell'affidamento diretto e quindi della necessità di bandire una gara per la gestione del servizio, sebbene le procedure di gara possano essere particolarmente lunghe. In realtà, allo stato attuale, si deve tenere in considerazione anche l'esito dell'ultimo *referendum* in materia di affidamento dei servizi di pubblica utilità per cui è ritornato legittimo il cosiddetto affidamento «*in house*».

Ad ogni modo, l'assessore Cattaneo evidenziava l'opportunità di prevedere una separazione giuridica tra il proprietario di beni e infrastrutture e il gestore del servizio vincitore della gara, conservando la proprietà dei beni e delle infrastrutture in capo a una società pubblica, che disponga di tutti i beni attualmente di proprietà di Navigazione Laghi e cui siano affidate le funzioni tipiche dell'ente regolatore (programmazione, regolazione, coordinamento, definizione delle linee di indirizzo del servizio).

In merito alla ripartizione delle quote societarie, l'auditò affermava che i criteri per la determinazione dei pesi ponderati che i vari enti saranno chiamati ad assumere nei processi decisionali relativi a ciascun bacino dovrebbero essere il più possibile oggettivi, con riferimento, ad esempio: al numero degli imbarchi e degli sbarchi per area geografica di competenza; alla produzione di natanti/chilometro, vale a dire alla dimensione del servizio; al fatturato; al numero di abitanti costieri; ai chilometri di costa di competenza; ai metri quadrati di bacino; all'attrattività turistica. Un modello ipotizzabile è quello di una *holding* che gestisca il processo di regionalizzazione del servizio sulla base di criteri di natura più istituzionale, in termini di indirizzo e di strategie, con quote di partecipazione in tre società, una per ciascun lago, individuate secondo criteri maggiormente legati ai dati oggettivi prima indicati: in questo modo, si eviterebbe, ad esempio, che il Veneto possa venir coinvolto nella gestione del lago Maggiore o il Piemonte in quella del lago di Garda.

Infine, considerata la natura interregionale del lago di Garda e del lago Maggiore, l'auditò ha sostenuto che l'attuazione del processo di trasferimento dallo Stato alle Regioni debba necessariamente prevedere anche un'armonizzazione delle differenti discipline regionali (legge regione Lombardia 14 luglio 2009, n. 11; legge della regione Veneto 30 ottobre 1998, n. 25; leggi della regione Piemonte 4 gennaio 2000, n. 1, e 17 gennaio 2008, n. 2; legge della provincia autonoma di Trento 15 gennaio 1990, n. 4), nonché la rivisitazione, ed eventualmente la modifica, laddove risultasse opportuno, di quella parte della Convenzione tra lo Stato italiano e la Confederazione elvetica che concerne gli accordi in materia di gestione della navigazione del lago di Lugano e della sponda svizzera del lago Maggiore.

Ad un'operazione di questo genere veniva attribuito anche il beneficio di stimolare l'armonizzazione delle norme vigenti in materia di dema-

nio lacuale. Ad esempio, le tariffe del demanio lacuale sono diverse tra le differenti regioni, per cui accade che, nel caso del lago Maggiore, sulla sponda lombarda si segua una disciplina e su quella piemontese un'altra, il che determina spesso una sorta di competizione, al fine di sottrarsi quelle opportunità che la gestione del demanio lacuale porta con sé, e questo non sempre costituisce un fattore positivo; al contrario, forse una gestione più ordinata potrebbe favorire un rapporto maggiormente produttivo.

In conclusione, secondo la regione Lombardia, un 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. In questo modo, la navigazione dei laghi andrebbe ad inserirsi all'interno di un più ampio disegno di valorizzazione turistica, ambientale, economica e trasportistica del territorio stesso.

La regione ha ricordato che 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.

Secondo la Lombardia, le regioni devono dunque raccogliere la sfida e affrontare un percorso in cui, progressivamente, il contributo gestionale si riduce ed esse si fanno carico della responsabilità di tenere in piedi un modello che, dal punto di vista gestionale, stia in equilibrio. Ciò comporterebbe un risparmio di 30 milioni di euro annui per le casse dello Stato. Esiste, tuttavia, a monte, il problema degli investimenti. A detta degli esperti l'età massima dei natanti è di 40 anni per le navi in acciaio e di 25-30 anni per quelle in alluminio, laddove, al momento, circa i due terzi della flotta sono al di sopra di questo limite. Assai difficilmente si potrà trovare qualcuno in grado di farsi carico di un investimento assai cospicuo.

Tale questione evidenzia anche il problema dell'alta specificità di questo tipo di navigazione e quindi il problema delle tariffe. La leva per migliorare i ricavi può essere l'attrattiva complessiva del servizio, ma soprattutto il prezzo a cui si offre. Occorre, però, tenere presente che la navigazione in questione è ibrida, avendo sia una dimensione di trasporto pubblico locale, che necessita di tariffe connesse all'impianto complessivo del trasporto pubblico locale del nostro Paese, sia una dimensione di trasporto turistico.

L'assessore ha infine affermato che occorre dunque contemperare l'esigenza di assicurare il trasporto pubblico locale e il funzionamento dal punto di vista dei conti.

La dottoressa Barbara Bonino, assessore ai trasporti, infrastrutture, mobilità e logistica della regione Piemonte, nel concordare con la posizione illustrata dalla Lombardia, ha evidenziato la necessità che il processo di regionalizzazione si inserisca in un contesto connotato dalla certezza dei trasferimenti e delle risorse finanziarie: alle regioni deve essere assicurata una prospettiva di programmazione di lungo periodo, che non sia limitata soltanto ai primi due anni di vita del provvedimento di regionalizzazione.

A riprova della volontà di svolgere un ruolo diretto nella materia in questione, la regione Piemonte ha predisposto, anche attraverso interventi legislativi, una delega alla Giunta finalizzata alla costituzione di un'apposita società erogatrice del servizio di navigazione lacuale.

Nella seduta del 9 marzo 2011, l'ingegner Bruno Carli, direttore della direzione mobilità della regione Veneto, ha dichiarato che quest'ultima condivide le posizioni espresse nell'audizione precedente dalla Lombardia e dal Piemonte.

Già in passato, la regione Veneto aveva chiesto che si procedesse, analogamente a quanto è stato fatto con le gestioni commissariali e ferroviarie, alla trasformazione della Gestione in una società di capitali soggetta a bilancio di tipo civilistico, dal quale possano emergere i reali costi di gestione e tutte le problematiche che altrimenti non emergerebbero (ad esempio, ammortamento di beni, capitalizzazione delle spese di manutenzione straordinaria e accantonamenti vari, tra cui l'accantonamento annuale del trattamento di fine rapporto).

Per quanto riguarda le tariffe (con particolare riferimento al lago di Garda), il servizio che si occupa della gestione navigazione laghi è definito di trasporto pubblico locale, ma in realtà è simile a quello di Venezia, dove la quota turistica è forse prevalente rispetto a quella del trasporto pubblico dei residenti veri e propri. I problemi legati alla tariffazione potrebbero dunque essere risolti, come è stato fatto a Venezia, dove è stata introdotta la cosiddetta «carta Venezia», in base alla quale ai turisti viene applicata una tariffa superiore a quella che pagano i residenti. Ciò ha comportato qualche problema con la Corte di giustizia dell'Unione europea, che è stato però risolto, sostenendo che la tariffa reale era quella applicata ai turisti e la tariffa applicata ai residenti era in realtà una tariffa agevolata.

Dovrebbe poi essere affrontata la questione delle tabelle di armamento, che prevedono l'equipaggio a bordo delle imbarcazioni, alla luce del fatto che le tabelle di armamento delle compagnie che operano sul lago Maggiore in Svizzera sono ridotte rispetto a quelle che sono in vigore in Italia. Tabelle di armamento ridotte vorrebbe dire risparmio anche sui costi di esercizio. È ovvio che bisognerebbe pensare ad una procedura graduale perché ne conseguirebbe la riduzione del personale imbarcato. Tali

tabelle sono sostanzialmente legate al concetto di sicurezza e sono di competenza statale.

#### CONCLUSIONI

La regionalizzazione del trasporto pubblico lacuale può costituire una concreta soluzione.

Appare, infatti, evidente la volontà delle regioni interessate di vedersi assegnare la competenza del trasporto navigazione lacuale per i laghi di Como, Garda e Maggiore.

A tal riguardo è necessario tener conto di due esempi positivi di gestione non governativa: il Lago Ceresio sul quale opera la Società Navigazione del lago di Lugano S.A. e il lago di Iseo già regionalizzato su cui è attiva una società formata da un consorzio di comuni del territorio.

I laghi di Garda e Maggiore, per la loro natura interregionale necessitano di una revisione e di una armonizzazione delle differenti discipline regionali.

L'indagine conoscitiva ha stimato il costo di esercizio in 30 milioni di euro annui; è ora auspicabile un accordo tra Stato e regioni per consentire, da parte del Governo, il risanamento tecnico-economico in attesa che le regioni maturino una gestione autonoma e efficiente del servizio.