

DISEGNO DI LEGGE
SU
“IL SISTEMA IDROVIARIO PADANO-VENETO”
(Assemblea, 14 maggio 1998)

Il disegno di legge è stato predisposto dalla Commissione per le politiche dei fattori orizzontali (IV).

RELAZIONE

1) - La drammatica situazione derivante dalla crescita del trasporto merci ha finora trovato risposta solo in una dilatazione della modalità del trasporto stradale, il che ha indotto l'Unione Europea a sollecitare, con svariati documenti, gli Stati membri ad affrontare concretamente i problemi conseguenti.

L'annosa ricerca di riequilibrio sostanziale fra le diverse modalità deve dunque sfociare in un processo di progressiva valorizzazione di tutti i modi di trasporto, nessuno escluso, ed in una loro efficace correlazione ed integrazione in ambito intermodale.

Per la modalità idroviaria occorre, in particolare, tener presente la fondamentale considerazione che alle spese previste dal "Piano" della infrastrutturazione si contrappongono non solo benefici diretti, ormai ben definiti e conosciuti in termini di costi di trasporto, ma anche benefici indiretti (e di carattere ambientale) derivanti dalla riduzione dei costi di congestione stradale, dai minori costi di manutenzione della rete stradale, dal minor numero di incidenti, nonché dalla riduzione delle emissioni inquinanti.

Inoltre effetti non immediatamente quantificabili, ma non meno importanti, sono attesi:

- dall'impatto della valorizzazione e sviluppo della rete idroviaria sul grado di flessibilità complessiva del sistema dei trasporti, con riduzione della vulnerabilità, in caso di eventi catastrofici o di situazioni di blocco, dell'intero sistema economico nazionale;
- dal riequilibrio territoriale per decongestionare gli assi pedemontani lombardo-emiliani in termini di traffici, ma anche di localizzazione di attività economiche.

2) - Il Piano Generale dei Trasporti (PGT), varato nel 1986 e aggiornato una prima volta nel 1991, contiene precise indicazioni in materia di utilizzo delle vie d'acqua interne.

Al capitolo "Sistemi strutturali" si afferma testualmente che: *"da collegare strategicamente allo sviluppo del cabotaggio è il razionale utilizzo delle infrastrutture idroviarie. Esse infatti con gli opportuni adattamenti in parte già avviati (a volte si tratta di rimuovere strozzature puntuali che limitano la funzionalità dell'intera rete) possono consentire una penetrazione nel cuore della valle padana prolungando funzionalmente il ruolo dei porti e del trasporto marittimo interno"*. E ancora: *"Anche la promozione di ricerche ed esperienze in tema di navi fluvio-marittime appare congrua a tali prospettive. In sostanza si tratta di creare le condizioni per raggiungere un rapporto più equilibrato fra i diversi modi di trasporto, attivando tutte le azioni atte a stimolare un graduale spostamento dei futuri incrementi di traffico verso la via d'acqua marittima e fluviale"*.

Nel capitolo "Per il trasporto idroviario" si richiama, fra l'altro, *"l'impegno per l'attuazione del sistema idroviario padano e per le conseguenti iniziative attraverso un piano poliennale"*.

Anche le scelte operative della programmazione delle Regioni padane si ispirano alla logica del riequilibrio fra i vari modi di trasporto e della intermodalità, già indicate dal PGT, da perseguire anche attraverso la valorizzazione - e l'utilizzo della navigazione interna.

La traduzione di tali indicazioni programmatiche si è avuta con la legge 29/11/1990 n. 380 che ha definito di *"preminente interesse nazionale"* il sistema idroviario padano-veneto e che ha istituzionalizzato il Piano poliennale del sistema medesimo, approvato poi con D.M. n. 729 del 25/6/1992 con il parere favorevole del CIPET.

Il Piano poliennale, già proposto a suo tempo dall'Intesa interregionale per la navigazione interna (Piemonte, Lombardia, Emilia Romagna e Veneto), ha sostanzialmente corrisposto agli obiettivi della legge n. 380 e precisamente:

- a) - ha definito il tracciato, indicando per ciascuna tratta (Po e idrovie collegate) lo stato di fatto, gli interventi in corso e quelli necessari;
- b) - ha definito altresì in un quadro economico complessivo l'entità delle risorse necessarie, nonché l'ordine di precedenza degli interventi in funzione della realizzazione di tratte funzionali e della loro immediata entrata in esercizio;
- c) - ha previsto la realizzazione di infrastrutture per l'interscambio con gli altri sistemi di trasporto nazionali ed internazionali.

3) - Tali indicazioni programmatiche, tradotte come si è visto in documenti ufficiali del Parlamento e del Governo, hanno consentito l'inserimento dell'idrovia padano-veneta nella rete transeuropea delle vie navigabili.

Infatti con decisione n. 1692 (CE) del 28/7/96 è stato riconosciuto di interesse comune in tale rete il collegamento Milano-Adriatico e quindi ammesso alla condizione di finanziabilità; il che significa che la l'Unione Europea cofinanzierà fino al 50% il costo degli studi di fattibilità, mentre l'intervento comunitario sul costo totale dell'opera sarà del 10%.

Con lo stesso provvedimento la UE ha pure riconosciuto di interesse comune il Corridoio Adriatico.

In merito è stata stipulata un'Intesa fra le Regioni adriatiche (Friuli-Venezia Giulia, Veneto, Emilia Romagna, Marche, Abruzzo, Molise e Puglia) che ha formulato uno studio di prefattibilità di tale "Corridoio" ed ha richiesto e ottenuto, dall'Unione Europea, un finanziamento di un milione di ECU, pari al 50% dell'importo globale di 2 milioni di ECU.

E' da sottolineare che lo studio di prefattibilità contiene riferimenti che riguardano il Po e l'idrovia padano-veneta, considerata di rilevante potenzialità in funzione di integrazione con il cabotaggio adriatico; mentre presso la Direzione Trasporti dell'Unione Europea è stata manifestata la disponibilità a considerare in futuro il Corridoio Adriatico come "Corridoio Padano-Adriatico".

Lo studio di fattibilità è stato recentemente assegnato, a seguito di bando di gara europeo, al raggruppamento di imprese Bonifica Spa di Roma e CSST Spa di Torino; il relativo accordo è stato siglato il 10 Settembre u.s. e prevede un termine di 335 giorni per la consegna degli elaborati.

4) - Dall'epoca del PGT ad oggi si sono determinate circostanze che hanno evidenziato la necessità:

a) di un coordinamento legislativo della materia;

b) di un aggiornamento dello stesso Piano poliennale soprattutto per quanto riguarda la definizione delle priorità per facilitare l'uso immediato per la navigazione dell'esistente.

Tra queste circostanze sono da segnalare:

- *in senso positivo*: le esperienze degli ultimi anni con l'avvio effettivo dei trasporti lungo il Po fino a Cremona e, attraverso il Mincio, fino a-

gli insediamenti industriali di Mantova, utilizzando per il collegamento Po-mare, l'idrovia Po-Brondolo, il Po di Levante ed il porto di Chioggia. Complessivamente tali trasporti sul Po e idrovie collegate hanno raggiunto e superato il milione di tonnellate di merci, quali gpl, cereali, cemento, materiali ferrosi, inerti, ecc.;

- *in senso negativo*: le difficoltà di attuazione della legge n. 380/90 e le ristrettezze di bilancio dello Stato, posto che dopo il 1994 nessuna somma è stata stanziata nelle più recenti "finanziarie", ad eccezione della legge per il 1997 che ha previsto alcuni accantonamenti a favore del settore trasporti, utilizzati anche a favore del sistema idroviario padano-veneto con il disegno di legge n. 2206, già approvato dal Senato e ora all'esame della Camera dei Deputati.

L'indicazione delle risorse necessarie all'attuazione del Piano poliennale nel suo complesso (4.906 miliardi in lire 1990) riguardava peraltro, nella misura non trascurabile dei quattro quinti, interventi di estensione della rete attualmente in esercizio.

Ma considerando che le ridotte disponibilità finanziarie pongono consistenti-vincoli alla realizzazione di tale programma, occorre limitare gli interventi al completamento delle opere iniziate e all'ottimizzazione dell'esistente, garantendo comunque un'offerta di trasporto concorrenziale a quella stradale; secondo valutazioni di esperti, per attuare un Piano stralcio destinato ad interventi prioritari è sufficiente disporre di stanziamenti di poco superiori ai 200 miliardi di lire.

Si otterrebbe con ciò il risultato di incrementare il cospicuo capitale fisso attuale di alcune quote, modeste rispetto al patrimonio idroviario naturale ed artificiale disponibile, ma con valore marginale assai elevato in quanto gli effetti prodotti dagli investimenti aggiuntivi consentirebbero di elevare la produttività non ancora compiutamente espressa da quelli già effettuati.

5) - Circa l'esigenza di un coordinamento legislativo, senza di che non sarà possibile nemmeno completare e valorizzare l'esistente, è da rilevare che la legge n. 380/90 ha ignorato norme vigenti non abrogate e l'esistenza di enti già operanti nella stessa materia; contiene poi una serie di norme complesse e macchinose, a volte anche contrarie alla normativa europea, che l'hanno resa, a distanza di sette anni dalla sua emanazione, praticamente inattuata.

Inoltre è da considerare che l'assetto delle competenze in materia di costruzione e gestione del sistema idroviario in questione è finora ri-

sultato tutt'altro che consono a favorire una lineare e corretta politica del settore.

Basta, sotto questo profilo, ricordare che:

- a) la citata legge n.380/90, nel trasferire al Ministero dei Trasporti e della Navigazione i compiti di cui si è detto più sopra, non ha provveduto a costituire, nell'ambito dello stesso Ministero, un supporto organizzativo idoneo a svolgere i nuovi compiti;
- b) in materia di finanziamenti per opere idroviarie sono interessati due Ministeri, quello dei Trasporti e della Navigazione e quello dei Lavori Pubblici, a favore del quale è iscritto, nella Tabella B della Legge Finanziaria 1997, un accantonamento di cui una parte sarebbe destinata per interventi del Consorzio del canale navigabile Milano-Cremona-Po, come se questo non facesse parte del sistema idroviario padano-veneto.

La legge 15/3/97 n. 59 ("Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle Regioni ed Enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa") stabilisce all'art. 1 comma 4, lettera b) che "i compiti strettamente preordinati alla programmazione, progettazione, esecuzione e manutenzione delle grandi reti infrastrutturali dichiarate di interesse statale" non sono "conferibili" alle Regioni e agli Enti locali.

Tale disposizione ha trovato recente conferma e precisazione nel Decreto Legislativo 31 marzo 1998, n. 112, attuativo della suddetta legge, con il quale è disciplinato il conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle Regioni ed agli Enti locali. Il Decreto Legislativo citato specifica, infatti, al Capo V relativo alle "Opere Pubbliche" - art. 93, comma 1, lettera c) - che sono mantenute allo Stato le funzioni relative "alla programmazione, progettazione, esecuzione e manutenzione di grandi reti infrastrutturali dichiarate di interesse nazionale con legge statale", come il sistema idroviario padano - veneto, definito - di "preminente interesse nazionale" dalla citata legge n.380/90 (art. 1, comma 1).

Lo stesso Decreto precisa poi - Capo VII "Trasporti", art. 104, comma 1, lettera ff) - che la funzione relativa "alla programmazione del sistema idroviario padano - veneto" deve essere svolta dallo Stato "previa intesa con le regioni interessate".

Inoltre, al successivo art. 105, il Decreto citato indica, in particolare, che alle Regioni sono conferite le funzioni relative:

- alla disciplina della navigazione interna (comma 2, lett. d);
- alla gestione del sistema idroviario padano - veneto (comma 2, lett. 9);
- al rilascio di concessioni di beni del demanio della navigazione interna....(comma 2, lett. 1).

Per lo svolgimento dei nuovi compiti assegnati appare pertanto opportuno che le Regioni, in luogo del mezzo dell'Intesa, risultato inadeguato allo scopo, si servissero del mezzo del Consorzio interregionale, ammesso dal D.P.R. 616/77 (art.li 8 e 98), dotandolo di una adeguata struttura operativa unificata.

6) - Un discorso a parte va fatto in merito ai porti della navigazione interna per i quali si deve prevedere una netta separazione tra la funzione di gestione del sistema idroviario con le connesse attività di organizzazione e controllo che restano in capo alle singole Regioni interessate e le funzioni di gestione operativa dei servizi portuali e dei terminali che vanno affidate ad operatori specializzati.

7) - A seguito delle considerazioni esposte e della ripartizione di funzioni tra Stato e Regioni definita, ai sensi della legge 15 marzo 1997, n. 59, dal Decreto Legislativo n. 112 sulla materia oggetto della presente proposta di legge (o "del presente disegno di legge") s'intende riconoscere che allo Stato compete, oltre alla programmazione degli interventi da effettuare per il sistema idroviario padano - veneto (art. 1, comma 1), d'intesa con le Regioni interessate, anche il carico della spesa relativa ai suddetti interventi (art. 2, comma 1).

Con l'art. 1, comma 2, si enunciano criteri essenziali cui deve ispirarsi la programmazione degli interventi sul sistema idroviario.

Quanto all'art. 2, con il comma 2 si stabilisce che le Regioni interessate possono costituire una apposita gestione comune anche in forma consortile; con il comma 3 si confermano le competenze regionali in materia di portualità interna; con il comma 4 si prevede la possibilità di agevolare la partecipazione del capitale privato alla realizzazione degli interventi necessari attraverso l'utilizzo dello strumento del "project financing".

Con l'art. 3 si detta la norma riguardante la ripartizione degli oneri di spesa nel caso di opere polivalenti. L'art. 4 riguarda gli effetti conseguenti alla approvazione dei progetti ai fini urbanistici.

Con l'art. 5 si enunciano norme concernenti la sicurezza delle vie navigabili.

Infine con l'art. 6, conseguentemente, si propone l'abrogazione

della legge n. 380/90, fatta eccezione del comma 1, dell'art. 1, con il quale si afferma che il sistema idroviario padano-veneto è di preminente interesse nazionale.

ARTICOLATO

Art. 1

1. La programmazione degli interventi, per l'adeguamento e il completamento del sistema idroviario padano-veneto ad una moderna navigazione, spetta allo Stato ai sensi del Decreto Legislativo 31 marzo 1998, n. 112.

2. La programmazione degli interventi, di cui al comma precedente, dovrà tener conto in particolare:

a) del completamento e della creazione di tratte funzionali di più immediata entrata in esercizio e di più intensa utilizzazione.

b) della necessità di consentire le più opportune connessioni con il sistema di navigazione marittima dell'Adriatico, specie con il cabotaggio attraverso i porti marittimi di collegamento e con le altre modalità di trasporto.

Art. 2

1. Gli interventi infrastrutturali di cui all'articolo precedente sono a carico dello Stato e la relativa spesa è indicata, con previsione pluriennale, con Legge Finanziaria.

2. Per tutti gli adempimenti necessari a far fronte ai compiti assegnati alle Regioni interessate al sistema idroviario padano - veneto, ai sensi dell'art. 105, comma 2, del Decreto Legislativo 31 marzo 1998 n.112, - le stesse possono servirsi di una gestione comune, attraverso un ente unico, anche in forma consortile.

3. Spettano, altresì, alle Regioni compiti di indirizzo, programmazione, coordinamento, promozione delle operazioni portuali e delle altre attività commerciali ed industriali esercitate nei porti interni.

4. Alla realizzazione degli interventi necessari per assicurare efficienza e funzionalità al sistema idroviario padano - veneto, Stato e Regioni potranno fare fronte anche attraverso l'applicazione di meccanismi di "project financing".

Art. 3

1. I criteri per la ripartizione degli oneri di spesa concernenti un'opera polivalente, occasionata dalla realizzazione di un'opera idroviaria, sono stabiliti dall'Autorità di bacino competente.

2. Per opera polivalente si intende quella che, oltre a servire ai fini della navigazione interna, provvede congiuntamente ad uno almeno dei seguenti obiettivi: riordino irriguo, bonifica, difesa idraulica del territorio attraversato, produzione di energia elettrica, rifornimento di acqua per usi civili ed industriali.

Art. 4

1. L'approvazione dei progetti e degli interventi relativi al sistema idroviario padano-veneto equivale a dichiarazione di pubblica utilità delle opere ed urgenza ed indifferibilità dei relativi lavori, nonché adeguamento degli strumenti e piani urbanistici e di disciplina territoriale.

Art. 5

1. Non è consentito eseguire opere nello spazio compreso tra le sponde delle vie navigabili senza la preventiva autorizzazione delle amministrazioni competenti in materia di sicurezza idraulica, di navigazione e di ambiente.

2. Qualora vengano a determinarsi ostacoli od impedimenti alla libera navigazione, l'amministrazione competente sulla via navigabile adotta i provvedimenti necessari a ristabilire, da parte dei soggetti responsabili, la normale circolazione dei natanti e, nei casi di urgenza, provvede direttamente a spese dei responsabili medesimi.

Art. 6

1. La legge 29/11/90 n. 380 è abrogata, eccetto il comma 1 dell'art. 1.