

LA NAVIGAZIONE INTERNA TRA FRUIZIONE TURISTICA E TRASPORTO PUBBLICO LOCALE. PROFILI GIURIDICI E ASPETTI ISTITUZIONALI

Alceste Santuari

1. Premessa

L'esigenza di garantire un più equilibrato e moderno assetto dei moduli di trasporti per i traffici interni al territorio nazionale, pesantemente condizionato dalla prevalenza del trasporto su gomma, in uno con la riscoperta delle potenzialità turistiche e di quelle collegate alla cd. "mobilità dolce", hanno nel corso degli ultimi anni, condotto alla "riabilitazione" della navigazione interna quale modalità per organizzare:

- il trasporto delle merci;
- la fruizione turistica del territorio;
- il trasporto pubblico locale.

Ed è forse la crescita imponente e congestionata del trasporto su strada, con le conseguenze negative sul fronte dei costi ambientali ad aver sollecitato la "riscoperta" in senso moderno della navigazione per acque interne.¹ In particolare, in questi ultimi anni, speciale attenzione è stata dedicata alla riattivazione del sistema idroviario padano-veneto, alle potenzialità turistiche della navigazione interna, nonché alla possibilità di organizzare servizi di trasporto pubblico locale. Nel caso del trasporto di merci, si rende necessario sviluppare interventi di cabotaggio fluviale integrati con quello marittimo, al fine di implementare una navigazione fluvio-marittima nella quale e per la quale le cd. "rotture di carico" siano ridotte al minimo anche per lunghi tragitti. Per quanto riguarda la promozione turistica, è indubbio il valore attribuito alla navigazione interna, quale modalità di fruizione del territorio e quale strumento di promozione territoriale.

La navigazione interna, dunque, anche in una prospettiva comunitaria in cui le istituzioni europee recentemente hanno sottolineato l'importanza degli investimenti a favore di questa modalità di trasporto, quale via di comunicazione interna e infraregionale, sembra capace di

¹ "E' probabilmente superfluo rammentare che il trasporto su acqua, grazie alla possibilità di concentrare masse notevoli di carico su un unico veicolo (economia di scala del natante), permette una distribuzione dei costi fissi e variabili sul carico molto superiore a quello che è concesso a veicoli terrestri di minore capacità (treni ed ancora di più mezzi pesanti). Il risparmio differenziale sui costi di trasporto per unità di merce rispetto ad altri mezzi di trasporto terrestri è quindi potenzialmente rilevante, anche se va ricordato che tale risparmio sorge solo qualora la percorrenza acquatica sia "sufficientemente" lunga; tale risparmio si accresce, pertanto, all'aumentare della percorrenza in acqua". G. BORRUSO – V.A. TORBIANELLI, *La navigazione interna ed il trasporto multimodale: profili economici e gestionali*, in G. SILINGARDI – A. ANTONINI (a cura di), *L'attività di navigazione interna: rilevanza economica e profili giuridici*, Atti del convegno di Mantova, 26 marzo 1999, Milano, 2000, p. 95.

rappresentare un valido strumento alternativo di trasporto e una nuova forma di scoperta del territorio locale.

Recentemente, sia l'impostazione della normativa regionale, sia gli interventi e le azioni di numerosi enti locali testimoniano un cambiamento di rotta, nel senso di una maggiore consapevolezza che la valorizzazione del territorio possa realizzarsi anche attraverso interventi aventi carattere dinamico. Si tratta, in altri termini, di progettare percorsi ed azioni che *muovendo* dal territorio, ne amplifichino e aumentino la conoscibilità e la fruizione, anche in chiave turistica e non più soltanto in chiave turistico-ricreativa. L'ambiente e il territorio assumono, conseguentemente, un valore *per se* di attrazione, tanto da farli assurgere a destinazione turistica.

2. Breve ricostruzione storica

I fiumi navigabili hanno costituito, fin dai tempi antichi, il mezzo di comunicazione più semplice e pratico che la natura mettesse a disposizione, attraverso il quale favorire commerci, attrezzare difese e sfruttare risorse del territorio.

La navigazione interna presentava vantaggi sia in termini di convenienza economica, sia in termini di sicurezza dei carichi trasportati e di velocità di trasporto. Le vie navigabili interne si sono, in particolare, sviluppate nel nord Europa, coprendo ancora oggi un vastissimo territorio e svolgendo un ruolo importante nella comunicazione tra diversi territori.

Per quanto attiene all'Italia, il Po, storicamente, rappresenta la via di comunicazione fluviale per eccellenza, accanto ai fiumi Tevere, Arno e Adige che, in altre epoche, era navigabile fino all'altezza di Trento e di Bolzano.²

Nel corso dei decenni, tuttavia, le vie navigabili cominciarono a perdere la loro importanza in quanto "sfidate":

dallo sviluppo della strada ferrata e della rete stradale³ e dai notevoli cambiamenti avvenuti nella morfologia geografica italiana, che hanno causato, in taluni casi, la destinazione delle idrovie esistenti ad altri scopi, quali l'irrigazione, per esempio ovvero la creazione di percorsi non più competitivi per il trasporto delle merci (torrenti). Dimensioni, profondità e larghezza divennero tali da non poter più assicurare il passaggio di nuove imbarcazioni che, invece, assumevano maggiore potenza e capienza, non più compatibili con l'evoluzione dei corsi

² L'Adige costituiva invero la via di comunicazione e di trasporto che permise a due importanti centri commerciali, come Bolzano e Verona, di prosperare, in specie grazie al trasporto del legname con il mezzo della fluitazione. Il trasporto in parola avveniva per intervento di una corporazione veronese denominata "l'Arte dei Radaroli", i cui statuti raccontano di "una già accurata organizzazione nautica ed attestano il notevole sviluppo raggiunto da questa particolare attività fluviale". Cr. *I trasporti sull'Adige da Bronzolo a Verona e gli spedizionieri di Sacco*, in *Archivio per l'Alto Adige*, vol. XXXIV, parte I, 1939, pp. 277-278.

³ In argomento, si veda, tra gli altri, A. VITALE, *La navigazione interna in Italia*, Roma, 1933, pp. 17-18.

d'acqua.⁴ Lo Stato, in Italia, non si preoccupò di realizzare un network di vie navigabili, né tantomeno di potenziare quelle esistenti, che in passato peraltro avevano dato prova di costituire valide ed efficaci vie di commercio non soltanto di livello nazionale.

A ciò si aggiunga che, fino a epoca molto recente, non sono stati implementati percorsi ovvero strumenti di coordinamento e/o d'integrazione con gli altri modi di trasporto (strada e ferrovia), determinando alla lunga, conseguentemente, una progressiva diminuzione (*rectius*: dimenticanza) delle vie navigabili.

3. Inquadramento normativo

Prima di analizzare, in particolare, la valenza turistica e quella di servizio pubblico locale aggregate alle vie d'acque, di seguito si intende tracciare, seppure brevemente, il quadro normativo ed istituzionale di riferimento in cui la navigazione interna deve collocarsi, anche in chiave europea.

Il Testo Unico sulla navigazione interna stabilisce, con riguardo allo “scopo” della navigazione, che “la navigazione è l'oggetto principale a cui servono i laghi, i canali e i fiumi navigabili. A questo primo fine sono subordinati tutti gli altri vantaggi che possono ottenersi dalle loro acque, e gli usi a cui possono queste applicarsi”.⁵ In questa direzione, la navigazione fluvio-marittima – ai sensi e per gli effetti dell'art. 24 del Codice della Navigazione - è libera di esplicarsi senza alcuna opposizione di limiti spaziali che non risultino quelli strettamente connessi alle zone di acqua interne, alle quali la navigazione delle navi marittime si estende in via normale “per le esigenze del traffico cui sono adibite”.⁶

Non essendo questa la sede per svolgere una disamina compiuta degli interventi normativi succedutisi nel corso dei decenni, può forse risultare funzionale, ai fini del nostro discorso, richiamare alcuni *steps* di carattere normativo-istituzionale che possono dare la “cifra” del contesto in cui collocare lo sviluppo moderno della navigazione interna.

⁴ Deve osservarsi che, al contrario, per quanto riguarda i Paesi del Nord e Centro Europa, Reno e Danubio, continuavano a mantenere alto il livello dei loro traffici commerciali senza subire particolari flessioni sulla quantità totale delle merci trasportate, risultato da attribuire agli ingenti investimenti che in quelle aree furono destinati proprio alle vie navigabili.

⁵ Cfr. art. 1, R.D. 11 luglio 1913, n. 959. L'art. 2 del medesimo regio decreto indicava la classificazione delle vie navigabili presenti sul territorio nazionale come segue: a) prima classe: corsi d'acqua la cui navigazione rivestiva un prevalente interesse di difesa militare; b) seconda classe: idrovie che, da sole o congiunte fra di loro, creavano linee di traffico di un esteso territorio; c) corsi d'acqua che, pur mancando dei precedenti requisiti, erano in grado di favorire lo sviluppo commerciale di centri abitati considerevoli per industrie e prodotti agricoli; d) corsi d'acqua non contemplati nelle classi precedenti. Sul punto, tra gli altri, si veda G. ROSSI, *Il testo unico della navigazione interna in rapporto al codice della navigazione*, in *Rivista del diritto della navigazione*, vol. VII, 1942, pp. 286 ss.

⁶ Art. 4, Reg. nav. int., approvato con D.P.R. 28 giugno 1949, n. 631.

3.1. Il Codice della navigazione

Il Codice della navigazione,⁷ integrato dal regolamento per la navigazione interna,⁸ è la fonte di produzione normativa che adottò l'originaria sistemazione unitaria della materia "navigazione" e nella quale furono ricomprese tanto quella marittima quanto quella interna.⁹ Soprattutto in chiave comparata europea, giova ricordare che l'assimilazione tra navigazione marittima e navigazione interna, per quanto attiene ai profili più squisitamente tecnico-legali, ha implicato l'assoggettamento dei rapporti privatistici concernenti la navigazione interna alla medesima disciplina stabilita per quella marittima, nonostante le indubbie differenze che intercorrono tra le due tipologie di navigazione.¹⁰ Per quanto, invece, attiene alla disciplina pubblicistica, soltanto in parte quest'ultima coincide con quella marittima, essendo la navigazione interna, in larga parte, ancora oggi definita dal R.D. 11 luglio 1913, n. 959, recante testo unico delle disposizioni di legge sulla navigazione interna e sulla fluitazione.¹¹

3.2. Il progressivo trasferimento di competenze dallo Stato alle Regioni

Anche la disciplina normativa della navigazione interna risente dell'influenza del trasferimento di competenze dallo Stato agli enti locali che nel corso dei decenni ha caratterizzato l'ordinamento giuridico italiano. In termini di sintesi, si può ricordare che in ossequio all'art. 117 Cost. (pre modifica del Titolo V del 2001), dallo Stato alle regioni sono state trasferite le funzioni amministrative riguardanti la materia "navigazione e porti lacuali", ricomprendendo in questa dizione "navigazione lacuale, fluviale, lagunare sui canali navigabili ed idrovie; i porti lacuali e di navigazione interna ed ogni altra attività riferibile alla navigazione ed ai porti lacuali ed interni".¹²

⁷ R.D. 30 marzo 1942, n. 327.

⁸ D.P.R. 28 giugno 1949, n. 631.

⁹ A riguardo di questa "assimilazione" funzionale, si è notato che "[l']analisi dell'organica regolamentazione che risulta dal codice della navigazione[...] e dal regolamento[...] rende manifesto come si sia inteso operare una sostanziale assimilazione o quanto meno un deciso avvicinamento, del regime della navigazione interna a quello tipico della navigazione marittima, nella prospettiva dell'unificazione della materia di navigazione e nel segno della configurazione di una unitaria materia dei trasporti". G. ROMANELLI – F. MORANDI, *Aspetti giuridici attuali della navigazione interna*, in SILINGARDI – ANTONINI, *op. cit.*, pp. 21-22.

¹⁰ Negli ordinamenti giuridici di molti Stati membri, le vie navigabili interne, dal punto di vista giuridico, sono disciplinate dalle disposizioni che informano il trasporto terrestre: ne consegue che, mentre in Italia, la navigazione interna è assimilata a quella marittima, nei contesti normativi europei, essa è ancorata alle norme concernenti il trasporto su strada.

¹¹ "La più recente evoluzione della disciplina normativa di diritto interno, pertanto, lascia intravedere una più accentuata vocazione pubblicistica dell'assetto della navigazione fluviale e pare imporre, in ogni caso, la definizione di un nuovo disegno di programmazione per una compiuta razionalizzazione della materia, nella prospettiva dell'attuazione di un ordinato sistema idroviario padano[...]". ROMANELLI – MORANDI, *op. cit.*, p. 25.

¹² Art. 97, comma 2, D.P.R. n. 616/1977. In precedenza, il D.P.R. 14 gennaio 1972, n. 5, recante "Trasferimento alle regioni a statuto ordinario delle funzioni amministrative statali in materia di tramvie e linee automobilistiche di interesse regionale e di navigazione e porti lacuali e dei relativi personali ed uffici" aveva, in modo pressoché totale, trasferito le competenze dagli organi centrali dello Stato a quelli periferici territoriali.

Il trasferimento di competenze sopra descritto trova un compimento di portata significativa, al pari di altri comparti di azione e di intervento, nella legge 15 marzo 1997, n. 59, recante “Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle Regioni ed agli Enti locali al fine di compiere la riforma della Pubblica Amministrazione e la semplificazione amministrativa” e nel decreto legislativo 19 novembre 1997, n. 422, riguardante la materia dei servizi pubblici inerenti la navigazione interna, il trasporto fluviale e lacuale.¹³

Da allora, per giungere ai giorni nostri, in forza del principio di sussidiarietà ribadito nella modifica del Titolo V della Costituzione avvenuta nel 2001,¹⁴ non può revocarsi in dubbio che le Regioni e gli enti locali abbiano il potere di intervenire nella “materia” navigazione interna, in specie se collegata alle altre modalità di trasporto e in un’ottica generale di promozione dell’intermodalità, dei porti e degli interporti.

3.3. Profili comunitari

La rete transeuropea dei corsi d’acqua interni è composta da fiumi, canali e da altre diramazioni e ramificazioni di bacini costruiti per ottenere una articolata e variegata congerie di collegamenti che permette di raggiungere importanti zone industriali e di raccordarle con i porti marittimi. Sotto il profilo definitorio, in ossequio a quanto stabilito nella decisione n. 1692/96/CE, del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 luglio 1996,¹⁵ relativa agli orientamenti comunitari per lo sviluppo della rete transeuropea dei trasporti, i corsi d’acqua sono stati ripartiti in cinque classi. Ai fini della richiamata classificazione, nella rete transeuropea sono da riferire soltanto i corsi d’acqua che possono essere inclusi almeno nella classe quarta, ossia quelli che consentono il passaggio di navi da utilizzare per forme di trasporto multimodale.¹⁶ Risulta, pertanto, evidente che la politica comunitaria sia rivolta a definire un sistema integrato di modalità di trasporto, rispondendo in questo modo alla

¹³ In argomento, tra gli altri, si veda A. POLICE, *Il riparto delle competenze in materia di navigazione interna. L’incerto percorso dal centralismo burocratico al federalismo amministrativo*, in SILINGARDI-ANTONINI, *op. cit.*, pp. 133 ss.

¹⁴ In conformità al dettato normativo dell’art. 117 Cost. (così come modificato dalla L.C. n. 1/2001), sono considerate materie di legislazione concorrente, ossia quelle per le quali le Regioni hanno potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato, quelle relative, tra le altre, al governo del territorio; ai porti; alle grandi reti di trasporto e di navigazione.

¹⁵ G.U.C.E. 9 settembre 2006, n. L 228. L’art. 11 della decisione in parola stabilisce i parametri di identificazione delle classi di maggior interesse, secondo i quali “le caratteristiche tecniche minime adottate per le idrovie della rete sono quelle corrispondenti alle dimensioni dei battelli della classe IV, che consentono il passaggio di un battello o treno a spinta di lunghezza da 80 a 85 m. e larghezza pari a 9,50 m[...].”

¹⁶ Giova ricordare che la decisione del 1996 è stata, successivamente, integrata con la decisione n. 1346/2001/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 22 maggio 2001, a mezzo della quale, in specie, si è posta in evidenza la necessità di adattare e modificare i porti di navigazione interna sulla base di criteri fondati sulla natura delle loro attrezzature e sul loro volume di traffico. Sono stati, inoltre, inseriti nella rete transeuropea i porti di navigazione interna che siano: aperti al traffico commerciale; situati nella rete delle vie navigabili; interconnessi con altre linee transeuropee di trasporto; dotati di impianto di trasbordo per il trasporto intermodale o il cui volume annuale di traffico merci sia almeno pari a 500000 tonnellate.

esigenza di garantire livelli minimi di vie navigabili all'interno della rete transeuropea.¹⁷ Ne consegue che l'ordinamento comunitario è preordinato a favorire la realizzazione di una mobilità integrata (merci e persone) durevole e sostenibile, sotto il profilo sociale, ambientale e della sicurezza. In questo modo, è intenzione delle istituzioni europee:

1. creare uno spazio interno senza frontiere, nel quale si possano sfruttare al meglio tutte le reti di trasporto;
2. garantire agli utenti servizi di qualità a condizioni economiche accessibili;
3. sviluppare l'intermodalità e l'interoperabilità tra i diversi modi di trasporto;
4. decongestionare il trasporto su strada;
5. congiungere le regioni insulari o periferiche e le regioni intercluse con le regioni centrali e collegare fra loro senza strozzature le grandi zone urbane e le regioni della Comunità.

4. La navigazione interna quale veicolo di promozione turistica

Muovendo dalle riflessioni sopra riportate, la navigazione interna si presta a fungere da modalità di trasporto capace di "servire" finalità turistiche e del territorio in generale. Allo scopo di comprendere come detta funzione può essere svolta, occorre inquadrare il contesto in cui la promozione turistica si sviluppa.

4.1. La promozione turistica nel contesto europeo

Il turismo rappresenta un settore economico importante per gli Stati membri dell'Unione Europea, soprattutto in termini di destinazioni turistiche, e un comparto connotato da una forte valenza culturale e sociale. Il processo di integrazione sociale, in questo senso, propone uno scenario decisamente favorevole all'incremento del turismo, quale importante elemento di coesione sociale nell'Unione europea. Nel 2001, la Commissione Europea ha presentato al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle Regioni una relazione sulle Misure comunitarie riguardanti il turismo.¹⁸ Nel 2005, nel progetto di relazione della Commissione del Parlamento Europeo per i trasporti e il turismo

¹⁷ Con la direttiva 91/672/CEE del 16 dicembre 1991 (pubblicata in G.U.C.E., 31 dicembre 1991, L 373), il legislatore comunitario ha ritenuto opportuno, al fine di favorire la navigazione interna all'Unione Europea, individuare percorsi uniformi di riconoscimento delle qualifiche professionali richieste per la conduzione delle navi, sancendo, al riguardo, quale criterio generale, che la patente del battelliere del Reno rilasciata in conformità della convenzione per la navigazione del Reno debba considerarsi valida per tutte le idrovie comunitarie. Per quanto attiene all'Italia, con il D.P.R. 12 gennaio 1998, n. 24, si è approvato il regolamento con il quale si è provveduto, in ossequio alle disposizioni della Direttiva di cui sopra, a disciplinare il reciproco riconoscimento dei certificati nazionali di conduzioni di navi per il trasporto merci e di persone nel settore della navigazione interna.

¹⁸ (COM(2001) 171 def. del 28 marzo 2001).

sulle nuove prospettive e le nuove sfide per un turismo europeo sostenibile¹⁹ si può leggere, tra l'altro, quanto segue:

- poiché il turismo contribuisce direttamente allo sviluppo del territorio, può anche condizionare la coesione e gli equilibri territoriali: le sfide della sostenibilità implicano che le politiche dell'Unione siano adeguatamente coordinate tramite programmi coerenti e integrati;
- importanza di provvedere a che la regolamentazione europea contribuisca a creare un ambiente favorevole alla valorizzazione piena degli operatori turistici europei e favorisca la libera prestazione e la promozione di servizi turistici di qualità;
- si insiste sulla necessità di integrare molto rapidamente gli operatori e gli organismi pubblici del turismo dei nuovi Stati Membri nelle reti e nelle strutture esistenti a livello europeo, segnatamente al fine di associarli pienamente - tramite scambi di esperienze e di prassi migliori - alle destinazioni turistiche dei precedenti Stati Membri dell'Unione;
- si evidenzia che il turismo costituisce un fattore reale di sviluppo e di diversificazione territoriale, segnatamente in ambito rurale, per cui risulta opportuno co-finanziare progetti basati su un approccio integrato, che mobilitino tutte le risorse atte a contribuire alla qualità dei servizi prestati all'utente e al successo delle destinazioni, nell'impegno di vitalità economica dei progetti stessi, segnatamente grazie a un partenariato pubblico - privato di qualità;
- si chiede agli Stati Membri di fissare nei rispettivi quadri strategici nazionali e nei loro programmi operativi obiettivi, tali da consentire alle regioni di attuare e finanziare progetti coerenti per lo sviluppo di un turismo sostenibile, adattato alle condizioni e alle potenzialità locali.

Nel corso del 2006, sul tema turismo si è pronunciata la Commissione europea, evidenziando, in specie, la necessità di rafforzare la partnership pubblico-privata all'interno del comparto.²⁰ La Commissione, in quell'occasione, ha sottolineato che occorre attuare una nuova politica europea del turismo, al fine di migliorare la competitività del settore e creare posti di lavoro grazie alla crescita sostenibile del turismo in Europa e nel resto del mondo. Il turismo, secondo la Commissione, “svolge un ruolo importante nello sviluppo della maggior parte delle regioni europee. Le infrastrutture create a fini turistici contribuiscono allo

¹⁹ Report on new prospects and new challenges for sustainable European tourism (2004/2229(INI)), 15 luglio 2005 (final A6-0235/2005)

²⁰ COM(2006) 134 def. Comunicazione della Commissione del 17 marzo 2006 recante “Rinnovare la politica comunitaria per il turismo – una partnership più forte per il turismo europeo”

sviluppo locale[...] La necessità di migliorare l'attrattività delle regioni funge da incentivo all'aumento del numero di destinazioni e invita le parti in causa ad orientarsi verso prassi e politiche più sostenibili e favorevoli all'ambiente. Il turismo sostenibile svolge un ruolo di rilievo nella conservazione e nel miglioramento del patrimonio culturale e naturale in un numero di settori sempre maggiore, da quello artistico alla gastronomia locale, all'artigianato o alla tutela della biodiversità[...] Grazie al turismo chi visita destinazioni europee entra in contatto con i nostri valori ed il nostro patrimonio[...] Il turismo è quindi un settore importante per la strategia di Lisbona riveduta; la sua attuazione non riguarda solo le amministrazioni pubbliche. Per rispondere alle sfide di Lisbona sarà necessario coinvolgere tutte le parti in causa a livello comunitario, nazionale, regionale e locale in una *partnership* rinnovata a favore della crescita e dell'occupazione".²¹

Nel mese di ottobre 2007, la Commissione, a seguito di un documento elaborato dal Gruppo per la sostenibilità del turismo in Europa,²² ha adottato una specifica Comunicazione, recante "Agenda per un turismo sostenibile e competitivo".²³ Tra gli aspetti oggetto della Comunicazione in parola, ai fini della nostra analisi, si segnala l'attenzione che le istituzioni europee pongono al tema della sostenibilità ambientale quale "asset" riconoscibile dai turisti, sempre più attenti alle politiche di valorizzazione del territorio. Per realizzare questo obiettivo, la Commissione richiama - ancora una volta - l'importanza delle *partnership* pubblico-privato, quale strumento e modalità efficace di governo del territorio e di promozione dello stesso. Al riguardo, la Comunicazione auspica interventi ed azioni "bottom-up", capaci di stimolare e sostenere l'azione di tutti i soggetti coinvolti nella "filiera" del turismo, affinché il territorio/i territori vedano la compartecipazione di soggetti pubblici e di soggetti privati.

Alla fine del 2007, anche il Parlamento Europeo è intervenuto, con una propria Risoluzione,²⁴ a rafforzare l'invito alla Commissione, alle istituzioni europee, ai singoli Stati membri, alle regioni e agli enti locali, per sostenere la crescita di *partnership* capaci di dare forte impulso allo sviluppo del turismo, in specie a livello territoriale. Con specifico riguardo alla navigazione per acque interne, la risoluzione in argomento sottolinea, tra le politiche da adottare per favorire uno sviluppo equilibrato e sostenibile del turismo in Europa, di

²¹ *Ibid.*, pp. 1-2. In particolare, la Commissione intende promuovere le destinazioni turistiche europee mediante la creazione di un portale che contiene informazioni pratiche ed utili ai turisti che viaggiano in Europa (mezzi di trasporto, luoghi da visitare, calendario delle attività, meteo, ecc.), attirando nello stesso tempo l'attenzione sull'impatto che le manifestazioni culturali e sportive organizzate dalle città e dalle regioni europee possono avere sulle piccole e medie imprese.

²² Cfr. il documento dal titolo "Azione per un turismo europeo più sostenibile", reperibile sul sito http://ec.europa.eu/enterprise/services/tourism_sustainability_group.htm, febbraio 2007.

²³ (COM)2007 621 def. del 19 ottobre 2007.

²⁴ Risoluzione del Parlamento europeo del 29 novembre 2007 su una nuova politica comunitaria per il turismo: una *partnership* più forte per il turismo europeo (2006/2129(INI)).

migliorare le infrastrutture transfrontaliere, considerate essenziali per il settore turistico europeo, comprese le vie navigabili (interne) a vocazione ricreativa.

4.2. *La promozione turistica nel contesto italiano*

La promozione turistica nel nostro ordinamento giuridico ed istituzionale ha ottenuto un riconoscimento “maturo” a seguito dell’approvazione della legge 29 marzo 2001, n. 135 (pubblicata sulla G.U. n. 92 del 20 aprile 2001) recante “*Riforma della legislazione nazionale del turismo*”.²⁵ Essa è intervenuta, dopo molti anni di dibattito, a modificare la precedente legge n. 217 del 1983,²⁶ in molte parti, resa obsoleta dagli sviluppi del sistema turistico complessivo e dall’evoluzione legislativa in materia di deleghe di poteri e funzioni dallo Stato centrale ai poteri locali (regioni).²⁷

²⁵ Per una lettura della legge in argomento, si vedano, tra gli altri, U. FRAGOLA, *Primo approccio sulla legge 29 marzo 2001, n. 135, “Riforma della legislazione nazionale del turismo”*, Parte Prima, in *Nuova Rassegna*, 2001, n. 12, pp. 1334-1381; M. MALO, *Il sistema delle fonti*, in V. FRANCESCHELLI – F. MORANDI, *Manuale di diritto del turismo*, Giappichelli, Torino, 2007, pp. 4-18; A. BARDUSCO, *Il quadro giuridico del turismo in Italia. Le nuove competenze tra Stato e Regioni*, in M. GOLA (a cura di), *Evoluzioni e prospettive della legislazione sul turismo*, Maggioli Editore, Rimini, 2002, pp. 9-20; F. MORANDI, *I sistemi turistici locali. Il “nuovo ordinamento turistico”, tra utopia e realtà*, in *Dir. Tur.*, 1/2003, pp. 14-24. Sia permesso, inoltre, il rinvio al mio *I contratti di viaggio “all inclusive” tra fonti interne e diritto transnazionale*, CEDAM, Padova, 2003.

²⁶ La legge n. 135/01 prevede(va) un’abrogazione “differita” della l. 217/83, in quanto rinvia(va), infatti, detta abrogazione (art. 11, comma 6) a decorrere dalla data di entrata in vigore di un apposito DPCM. In riferimento a questa specifica previsione, in dottrina si è evidenziato come la l. 217/83 “sarebbe[dunque] in agonia o in stato preagonico”. Così si esprime FRAGOLA, *op. cit.*, p. 1380. Il DPCM in parola è stato emanato in data 13 settembre 2002 (G.U. n. 225 del 25 settembre 2002) con la rubrica “*Recepimento dell’accordo fra lo Stato, le regioni e le province autonome sui principi per l’armonizzazione, la valorizzazione e lo sviluppo del sistema turistico*”.

²⁷ Già la Costituzione del 1948 disponeva che la materia “turismo” dovesse rientrare tra quelle di competenza legislativa regionale (art. 117). “La dimensione contenutistica delle materie di competenza regionale, previste dall’art. 117 Cost., si è resa evidente principalmente attraverso la legislazione ordinaria di trasferimento di funzioni amministrative alle Regioni stesse, e attraverso le leggi cornice”. V. FRANCESCHELLI – G. SILINGARDI, *Manuale di diritto del turismo*, (prima edizione) Torino, 1999, p. 4. Ulteriore atto normativo attraverso cui le funzioni amministrative in ambito turistico sono state trasferite dallo Stato centrale alle Regioni è il d. lgs. 31 marzo 1998, n. 112, in specie, gli artt. 43, 44, 45, 46. “Si tratta della *terza fase* (dopo i d.lgs. del 1972 e 1977) di devoluzione di funzioni amministrative dallo Stato alle Regioni e agli enti locali, avviata dalla legge di delegazione n. 59 del 1997”. *Ult. op. cit.*, p. 25. In termini temporali, poi, si deve ricordare il Titolo V della parte seconda della Costituzione, così come modificato dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (pubblicata in G.U. n. 248 del 24 ottobre 2001) e confermato dal referendum svoltosi nel mese di ottobre 2001. L’art. 117 Cost. risultante dalla modifica sopra citata non contempla il turismo tra le materie soggette alla legislazione esclusiva dello Stato, né lo individua tra quelle di legislazione concorrente. Pertanto, la materia turismo, così come già per molti aspetti era accaduto in questi ultimi anni, è da considerare di competenza esclusiva delle legislazioni regionali. In particolare, dovevano essere le cosiddette “linee guida” (prescritte dall’art. 2 della legge n. 135) a conferire alle Regioni il ruolo di protagonista legislativo, indicando una serie di vincoli per evitare disomogeneità che potessero nuocere al sistema turismo nel suo insieme. Ma non è andata così. “Fatta la legge, le Regioni hanno cominciato a manifestare il loro dissenso presentando ricorsi di incostituzionalità alla Consulta. Un dissenso fra centro e periferia che si è acuito dopo l’avallo della riforma federalista (il nuovo Titolo V della Costituzione) con il referendum dello scorso ottobre[...] Un mezzo accordo, tuttavia, si è trovato in febbraio [2002], quando al ministero delle Attività produttive Stato e Regioni hanno trovato un compromesso sui cosiddetti “principi per l’armonizzazione, la valorizzazione e lo sviluppo del sistema turistico”. Non più “linee guida”, ma l’impegno su alcuni punti cardine (terminologie dei servizi di accoglienza, definizione di impresa turistica, standard minimi di qualità dei servizi offerti dalle imprese turistiche, requisiti per l’esercizio delle professioni turistiche) per mantenere un coordinamento fra le leggi regionali, evitando che i sistemi turistici locali abbiano le denominazioni e le architetture più varie e differenziate[...]”. Così M. SESTO,

L'art. 1 della legge in parola definisce i principi su cui la normativa intende poggiare, tra i quali, evidenziamo:

- a) il riconoscimento del ruolo strategico²⁸ del turismo per lo sviluppo economico e occupazionale del Paese nel contesto internazionale e dell'Unione europea,²⁹ per la crescita culturale e sociale della persona e della collettività e per favorire le relazioni tra popoli diversi;
- b) il sostegno alla crescita competitiva dell'offerta del sistema turistico nazionale, regionale e locale, anche ai fini dell'attuazione del riequilibrio territoriale delle aree depresse;
- c) la tutela e valorizzazione delle risorse ambientali, dei beni culturali e delle tradizioni locali anche ai fini di uno sviluppo turistico sostenibile;
- d) il sostegno del ruolo delle imprese operanti nel settore turistico con particolare riguardo alle piccole e medie imprese e al fine di migliorare la qualità dell'organizzazione, delle strutture e dei servizi;
- e) la valorizzazione del ruolo delle comunità locali, nelle loro diverse ed autonome espressioni culturali ed associative, e delle associazioni *pro loco*;
- f) il sostegno all'uso strategico degli spazi rurali e delle economie marginali e tipiche in chiave turistica nel contesto di uno sviluppo rurale integrato e della vocazione territoriale;
- g) la promozione della ricerca, dei sistemi informativi, della documentazione e della conoscenza del fenomeno turistico;
- h) la promozione dell'immagine turistica nazionale sui mercati mondiali, valorizzando le risorse e le caratteristiche dei diversi ambiti territoriali.

Alla luce dei principi su esposti, l'art. 5 della legge n. 135/2001 disciplina i Sistemi Turistici Locali, quali “contesti turistici omogenei o integrati, comprendenti ambiti territoriali appartenenti anche a regioni diverse, caratterizzati dall'offerta integrata di beni culturali, ambientali e di attrazioni turistiche, compresi i prodotti tipici dell'agricoltura e dell'artigianato locale, o dalla presenza diffusa di imprese turistiche singole o associate.” La disposizione di cui

Compromesso con le Regioni sui criteri guida, in *Rapporti – Turismo*, Il Sole 24 Ore, mercoledì 22 maggio 2002, p. 2. Per quanto attiene ai rapporti tra Stato e Regioni, da ultimo, è intervenuto il DPCM 13 settembre 2002 a ribadire che “il turismo è materia di esclusiva competenza regionale”, ponendo così fine alla querelle sopra descritta.

²⁸ E' stato sottolineato come il riconoscimento del ruolo strategico del turismo dimostri “la sopravvenuta e piena consapevolezza, da parte del legislatore, di quanto il Parlamento Europeo aveva già acquisito nella Risoluzione C115 del 30 aprile 1984 (“che il turismo è un'attività importante per l'integrazione dell'Europa; che i popoli europei scoprono che le caratteristiche culturali individuali – costituite da una civiltà comune – sono complementari ed interessanti da conoscere; che il turismo è diventato un fenomeno che genera posti di lavoro, fattore di sviluppo per le Regioni sfavorite e, in quanto tale, è diventato una delle principali attività economiche della Comunità; che si rende necessario prendere in considerazione la dimensione del turismo nel processo decisionale della Comunità”). SAPIO, *op. cit.*, p. 24.

²⁹ Il richiamo alle norme comunitarie è stato considerato un aspetto “lodevole” della legislazione del 2001: “Il legislatore nazionale sarebbe stato imperdonabile se avesse ommesso il detto riferimento, perché oggi anche il turismo è tributario della disciplina comunitaria e per di più non poche norme a favore dei turisti consumatori sono scaturite da quella fonte”. FRAGOLA, *op. cit.*, p. 1357, in specie nota 21 per i richiami degli interventi della Corte di Giustizia europea in materia turistica.

all'art. 5 individua dunque i sistemi turistici locali quale risultato della libera iniziativa dei territori.³⁰ I sistemi turistici locali rappresentano, pertanto, una innovazione nel settore della promozione turistica, in specie, per quanto attiene all'organizzazione territoriale della promozione medesima e per quanto riguarda la *partnership* pubblico-privata.³¹ Sotto il profilo giuridico-istituzionale, i sistemi turistici locali, così come disciplinati dall'art. 5 della legge n. 135/2001, riprendono, adattandoli al comparto della promozione turistica, la disciplina tipica dell'amministrazione per accordi e della programmazione negoziata.³²

4.3. *Il ruolo della navigazione interna*

Collocata nel contesto normativo ed istituzionale sopra sinteticamente descritto, la navigazione interna può sviluppare importanti capacità attrattive per il territorio interessato dalle vie d'acque. In questo senso, infatti, sempre più il successo di una destinazione turistica si gioca nel riuscire ad uniformare la propria offerta attorno ad alcuni temi forti, temi che sappiano sintetizzare le vocazioni territoriali proprie della località e, nel caso della navigazione per acque interne, delle località che si "affacciano" sui fiumi.

Nello scenario competitivo turistico ogni strategia di marketing si deve preoccupare di trovare gli elementi e le caratteristiche distintive in grado di garantire un differenziale competitivo che giustifichi l'impegno delle risorse necessarie alla politiche di management turistico del territorio.

³⁰ Cfr. F. MORANDI, *I Sistemi Turistici Locali. Il "nuovo ordinamento turistico" tra utopia e realtà*, in *Dir. Tur.* 1/2003, p. 17, dove l'A. sottolinea che "secondo il disegno del legislatore nazionale[...] l'iniziativa per la creazione dei sistemi turistici locali è affidata ai diversi soggetti interessati ad attivare progetti di sviluppo dell'offerta turistica e di valorizzazione del territorio". Diverso è stato l'approccio di talune legislazioni regionali che hanno provveduto ad individuare ex ante gli ambiti territoriali coincidenti con il sistema turistico locale. E' questo il caso della Regione Veneto che, con la legge regionale 4 novembre 2002, n. 33, ha frazionato l'intero territorio della regione in "ambiti territoriali a tipologia di offerta turistica omogenea (art. 13, comma 2). E' anche il caso della Provincia Autonoma di Trento, che ha identificato gli "ambiti territoriali" con le ripartizioni territoriali già esistenti di competenza delle "vecchie" aziende di promozione turistica (APT) (L.P. Trento 11 giugno 2002, n. 8).

³¹ In dottrina, si è rimarcato che "le innovazioni adottate derivano dalla matura consapevolezza di poter disporre di strumenti funzionali che, oltre a rendere più efficace l'azione amministrativa, sono in grado di innovare profondamente l'intera gamma dei rapporti tra le istituzioni pubbliche ed i soggetti privati, valorizzando l'apporto delle imprese turistiche tanto nel momento della gestione, quanto soprattutto nella fase di elaborazione progettuale". MORANDI, *op. cit.*, p. 18.

³² "La descrizione del procedimento di formazione dell'accordo (laddove prevede che l'iniziativa spetti alla mano pubblica in un rapporto di sostanziale parità con la parte privata) non meno che la rappresentazione della fase istruttoria (configurata sullo schema della conferenza dei servizi, nel riferimento alle forme di concertazione con gli enti funzionali, con le associazioni di categoria che concorrono alla formazione dell'offerta turistica, con i soggetti pubblici e privati interessati) ricalcano i modelli amministrativi propri degli accordi negoziali di programmazione. Le Regioni, peraltro, hanno piena facoltà di operare scelte innovative anche sotto il profilo organizzatorio e di orientarsi verso le forme ritenute maggiormente idonee a perseguire gli obiettivi di sviluppo dell'offerta turistica, ai quali è preordinata la creazione dei sistemi turistici locali. In questa prospettiva, presenta particolare rilevanza la possibilità riconosciuta per legge all'ente pubblico di dare vita a società a partecipazione pubblica locale, cui affidare il perseguimento di obiettivi determinati e la realizzazione di specifici progetti di sviluppo territoriale. Ed è interessante altresì notare come, per espressa disposizione normativa, sia possibile costituire società miste anche mediante accordi di programma, che vengono così a configurarsi come lo strumento per promuovere la formazione della compagine societaria". MORANDI, *op. cit.*, p. 23.

Nel caso delle vie d'acque interne, il processo di riconoscimento e definizione degli elementi distintivi richiede di individuare politiche di intervento che sappiano salvaguardare le specificità delle vie navigabili. Allo scopo, è opportuno indicare alcuni temi comuni che possano essere sviluppati su un territorio turistico ampio, caratterizzato dalla presenza del “corso d'acqua”, che necessita di interventi che siano in grado di rispettarne specificità e particolari vocazioni.

Così, volendo muovere da un'analisi del tessuto socio-economico dei territori interessati dalle vie d'acque interne, in termini generali, con *focus* sul comparto della promozione turistica, si può tracciare un profilo degli attrattori ambientali, motivazionali e artificiali inserendoli nel contesto turistico di riferimento, con l'obiettivo di definire un “piano d'ambito” inserito nel Sistema Turistico, in cui ogni singola componente territoriale possa trovare sintesi.

Le vie navigabili, a differenza di altri contesti in cui maggiormente spicca la frammentazione del territorio, può contare su un *asset* strategico funzionale, ossia la capacità di poter rappresentare un “sistema turistico” unico, riconoscibile da alcuni elementi caratterizzanti. L'attenta analisi delle risorse, delle potenzialità, dei punti di forza e di debolezza del territorio, da un lato, e l'approfondita operazione di ascolto dei vari *stakeholders* all'interno del territorio, dall'altro, possono dimostrare che il concepire le vie d'acqua alla stregua di un sistema turistico integrato può rappresentare una grande opportunità per il futuro.

5. La navigazione interna quale “mezzo” di trasporto pubblico locale

Accanto alla funzione di promozione turistica e territoriale, la navigazione per acque interne, recentemente, almeno in termini non necessitati conseguenti alle specifiche situazioni morfologiche e ai vincoli paesaggistici (cfr. per tutti la città di Venezia) è stata oggetto di notevole attenzione sia da parte degli enti pubblici sia dei cittadini per il potenziale di impiego quale “alternativa” alle più tradizionali modalità di trasporto pubblico locale.

Il trasporto pubblico locale rappresenta, forse più di altre *public utilities*, un *asset* strategico per lo sviluppo del territorio. Infatti, il servizio di trasporto di persone si colloca in un contesto caratterizzato dai seguenti elementi:

1. il servizio di trasporto di persone rappresenta un'importante risposta al «bisogno di mobilità» dei cittadini;
2. il servizio di trasporto di persone è, laddove adeguatamente sostenuto e potenziato, un *veicolo* strategico di promozione turistica;

3. nel servizio di trasporto di persone, come in altri servizi pubblici, la valutazione della qualità da parte dei cittadini è diventata oramai una componente essenziale del processo di erogazione dei servizi.³³

Sia con riferimento al contesto nazionale sia riguardo al contesto regionale, il servizio di trasporto di persone è stato interessato, in specie, negli ultimi anni, da profondi cambiamenti e fatto oggetto di un interesse progressivamente crescente, in ragione, soprattutto, della particolare funzione svolta e degli impatti che il servizio è in grado di produrre. E ciò sia in termini di sostenibilità economico-finanziaria sia in relazione alla domanda di mobilità pubblica che le comunità esprimono. L'“ambiente” in cui il servizio di trasporto di persone è oggi erogato è definito da alcuni concetti chiave, in larga parte di derivazione comunitaria, che intendiamo richiamare all'attenzione:

- libertà di prestazione dei servizi;
- liberalizzazioni;
- competitività;
- concorrenza;
- necessità di superare gli approcci ideologici;
- ripartizione di competenze tra il livello comunitario, quello nazionale e quello regionale.

Alla luce dei su richiamati principi comunitari, il trasporto pubblico locale si trova, dunque, ad essere collocato in un contesto socio-economico, culturale e giuridico-istituzionale definito da principi e aspettative che non era dato registrare fino a pochi anni fa e che, nonostante le resistenze che ancora si possono riscontrare, influenza gli assetti organizzativi con cui i servizi vengono erogati.

5.1. Il contesto europeo

Una moderna concezione di servizio pubblico locale e, quindi, di trasporto pubblico locale, non può prescindere da un confronto «leale» con i principi elaborati dal diritto comunitario. *In primis*, poichè gli enti locali – in quanto appartenenti allo Stato nazionale - sono responsabili dell'assunzione del TPL e, conseguentemente, della modalità di affidamento degli stessi, essi sono tenuti al rispetto degli obblighi imposti dall'appartenenza all'Unione Europea. In secondo luogo, il quadro normativo comunitario influenza l'erogazione dei TPL, in quanto è in ambito

³³ S. BUSTI – A. SANTUARI, *Il trasporto pubblico locale (TPL) tra regolazione e mercato*, in *Diritto dei Trasporti*, 2/2009, p. 376.

europeo che si è affermata la libertà di concorrenza, principio che forse più di altri è invocato, sotteso ovvero compromesso nei casi di assunzione di un servizio pubblico.

In particolare, il Regolamento (CE) n. 1370/2007 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 23 ottobre 2007, relativo ai servizi pubblici di trasporto di passeggeri su strada e per ferrovia (entrato in vigore il 3 dicembre 2009), *inter alia*, dispone quanto segue:

- la sua applicazione è relativa ai contratti di servizio pubblico per la fornitura e gestione di servizi di trasporto di passeggeri affidati con la forma della concessione di servizi;
- i servizi di tpl, nella fattispecie sopra richiamata della concessione di servizi, possono essere affidati in forma diretta o mediante gara;
- quando si ricorre alla gara (opzione giuridico-organizzativa contenuta anche nella normativa italiana di riforma dei servizi pubblici locali), l'amministrazione pubblica si rivolge ad un operatore privato (impresa o gruppo di imprese siano esse di diritto pubblico ovvero di diritto privato) per l'affidamento dei servizi in parola;
- le autorità locali competenti sono chiamate a perseguire il fine di garantire la prestazione di trasporto pubblico di passeggeri di interesse economico "senza discriminazione e in maniera continuativa (art. 2, lett. a) e c);
- gli obblighi di servizio pubblico che l'operatore deve assolvere e le zone geografiche interessate devono essere definiti "con chiarezza" nel "contratto di servizio (art. 4, par. 1, lett. a);
- poiché gli obblighi di servizio pubblico sono quelli che un operatore, ove considerasse il proprio interesse commerciale, non si assumerebbe nella stessa misura o alle stesse condizioni senza compenso, il Regolamento de quo prevede che a favore dell'operatore possono essere riconosciute "compensazioni e diritti di esclusiva".

5.2. *Il contesto normativo italiano*

Il TPL è definito da una stratificazione di provvedimenti normativi che affonda le proprie radici soprattutto nella ripartizione delle competenze tra Stato, Regioni ed Enti Locali. L'art. 117 della Costituzione attribuisce(va) alle Regioni il potere di legiferare in dettaglio per "le tranvie e linee automobilistiche di interesse regionale" e "navigazione e porti lacuali" adottando il criterio dell'interesse regionale. Di contro, l'art. 118 assegna(va) alle Regioni le competenze amministrative nelle stesse materie nelle quali esercitano le competenze legislative, aggiungendo che lo Stato poteva con legge delegare alla Regione l'esercizio di altre funzioni

amministrative. Situazione questa che si è concretizzata pienamente soltanto nelle Regioni a Statuto speciale, le quali, in tema di trasporto locale, hanno svolto le proprie funzioni non solo amministrative ma anche legislative.

La succitata ripartizione di competenze si è protratta fino all'emanazione del D.P.R. 14 gennaio 1972, n. 5, recante "trasferimento alle Regioni a Statuto ordinario delle funzioni amministrative in materia di tranvie e linee automobilistiche di interesse regionale e di navigazione e porti lacuali e del relativo personale ed uffici". In modo particolare, il trasferimento delle funzioni amministrative si è verificato in materia di tranvie e di linee automobilistiche di interesse regionale, previa estensione, per le prime, della nozione di tranvia alle linee metropolitane, ai servizi ferroviari, alle funicolari, ai servizi ferroviari di ogni tipo e, per le seconde, del trasferimento delle linee sostitutive di linee tranviarie e ferroviarie in concessione e delle linee delle ferrovie dello Stato definitivamente soppresse a norma del RDL 21 dicembre 1931, n. 1575 (art 1), nonché in materia di navigazione lacuale, fluviale, lagunare e sui canali navigabili ed idrovie e "di porti di navigazione interna" (art. 4 e 5).

Con il DPR n. 5 del 1972, il legislatore nazionale ha inteso valorizzare l'esigenza funzionale delle Regioni di esercitare una vasta ed organica azione in tema di trasporti, tale da governare tutti i servizi interessati, permettendo altresì alle Regioni di inserire la programmazione dei trasporti nella politica di assetto del territorio.

Agli inizi degli anni '80, tutti i Paesi europei hanno iniziato una fase di totale rinnovamento del contesto istituzionale ed organizzativo del trasporto pubblico locale. In Italia, tale momento è coinciso con la legge quadro 10 aprile 1981, n. 151. Con essa il legislatore intendeva finalmente regolare la materia del trasporto pubblico locale in maniera completa ed organica, prevedendo competenze, responsabilità, procedure nonché modalità ed entità dei finanziamenti statali per l'esercizio e per gli investimenti. Negli anni successivi, si apre il dibattito (in corso anche oggi) sul delicato tema della separazione dei ruoli (di governo, da affidare agli enti locali) e di gestione (da affidare ad aziende e società). Questo ampio dibattito sulla "privatizzazione" delle "public utilities", per quanto concerne il TPL, sfocerà nella legge Bassanini e nel d. lgs. n. 422/97 (c.d. "decreto Burlando").

5.2.1. L'art. 23-bis

Allo scopo di comprendere la collocazione sistematica della navigazione interna, occorre ripercorrere, seppure in modo sintetico, il cammino evolutivo della recente normativa riguardante i servizi pubblici locali, nei quali ricade anche il trasporto pubblico locale.

Sostanzialmente uniformandosi alle scelte espresse nell'art. 18, d. lgs. n. 422 del 1997, come modificato dal d. lgs. 400/1999 con la previsione, nel comma aggiunto 3-*bis*, della possibilità, per le Regioni, di continuare a ricorrere all'*in house* nel corso di un periodo di transizione via via

differito alla fine del 2008, il d.l. 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modifiche, nella l. 6 agosto 2008, n. 133, così come novellato dall'art. 15 del d.l. n. 135/09 convertito dalla l. n. 166/09, contempla nell'art. 23-bis, per i servizi pubblici locali di rilevanza economica, tra cui espressamente i trasporti (comma 10, lett. d), il normale affidamento della loro gestione in forma di gara, con la possibilità di eccezioni sino alla fine del 2011 ovvero del 2010.³⁴

Occorre aggiungere che l'art. 15, comma 1-bis, del d.l. 135/09 convertito in l. n. 166/09, che ha novellato l'art. 23-bis, dispone che nelle regioni a statuto speciale e nelle province autonome di Trento e di Bolzano sono fatti salvi, nel rispetto delle attribuzioni previste dagli statuti delle predette regioni e province autonome e dalle relative norme di attuazione, i contratti di servizio

³⁴ E' l'alternativa prevista dalla nuova versione dell'art. 23-bis, comma 8 che così recita: "Il regime transitorio degli affidamenti non conformi a quanto stabilito ai commi 2 e 3 (*Comma 2*. Il conferimento della gestione dei servizi pubblici locali avviene, in via ordinaria:

a) a favore di imprenditori o di società in qualunque forma costituite individuati mediante procedure competitive ad evidenza pubblica, nel rispetto dei principi del Trattato che istituisce la Comunità europea e dei principi generali relativi ai contratti pubblici e, in particolare, dei principi di economicità, efficacia, imparzialità, trasparenza, adeguata pubblicità, non discriminazione, parità di trattamento, mutuo riconoscimento e proporzionalità;

b) a società a partecipazione mista pubblica e privata, a condizione che la selezione del socio avvenga mediante procedure competitive ad evidenza pubblica, nel rispetto dei principi di cui alla lettera a) , le quali abbiano ad oggetto, al tempo stesso, la qualità di socio e l'attribuzione di specifici compiti operativi connessi alla gestione del servizio e che al socio sia attribuita una partecipazione non inferiore al 40 per cento. *Comma 3*. In deroga alle modalità di affidamento ordinario di cui al comma 2, per situazioni eccezionali che, a causa di peculiari caratteristiche economiche, sociali, ambientali e geomorfologiche del contesto territoriale di riferimento, non permettono un efficace e utile ricorso al mercato, l'affidamento può avvenire a favore di società a capitale interamente pubblico, partecipata dall'ente locale, che abbia i requisiti richiesti dall'ordinamento comunitario per la gestione cosiddetta "in house" e, comunque, nel rispetto dei principi della disciplina comunitaria in materia di controllo analogo sulla società e di prevalenza dell'attività svolta dalla stessa con l'ente o gli enti pubblici che la controllano) è il seguente:

a) le gestioni in essere alla data del 22 agosto 2008 affidate conformemente ai principi comunitari in materia di cosiddetta "in house" cessano, improrogabilmente e senza necessità di deliberazione da parte dell'ente affidante, alla data del 31 dicembre 2011. Esse cessano alla scadenza prevista dal contratto di servizio a condizione che entro il 31 dicembre 2011 le amministrazioni cedano almeno il 40 per cento del capitale attraverso le modalità di cui alla lettera b) del comma 2 ;

b) le gestioni affidate direttamente a società a partecipazione mista pubblica e privata, qualora la selezione del socio sia avvenuta mediante procedure competitive ad evidenza pubblica, nel rispetto dei principi di cui alla lettera a) del comma 2, le quali non abbiano avuto ad oggetto, al tempo stesso, la qualità di socio e l'attribuzione dei compiti operativi connessi alla gestione del servizio, cessano, improrogabilmente e senza necessità di apposita deliberazione dell'ente affidante, alla data del 31 dicembre 2011;

c) le gestioni affidate direttamente a società a partecipazione mista pubblica e privata, qualora la selezione del socio sia avvenuta mediante procedure competitive ad evidenza pubblica, nel rispetto dei principi di cui alla lettera a) del comma 2, le quali abbiano avuto ad oggetto, al tempo stesso, la qualità di socio e l'attribuzione dei compiti operativi connessi alla gestione del servizio, cessano alla scadenza prevista nel contratto di servizio;

d) gli affidamenti diretti assentiti alla data del 1° ottobre 2003 a società a partecipazione pubblica già quotate in borsa a tale data e a quelle da esse controllate ai sensi dell'articolo 2359 del codice civile, cessano alla scadenza prevista nel contratto di servizio, a condizione che la partecipazione pubblica si riduca anche progressivamente, attraverso procedure ad evidenza pubblica ovvero forme di collocamento privato presso investitori qualificati e operatori industriali, ad una quota non superiore al 40 per cento entro il 30 giugno 2013 e non superiore al 30 per cento entro il 31 dicembre 2015; ove siffatte condizioni non si verificano, gli affidamenti cessano improrogabilmente e senza necessità di apposita deliberazione dell'ente affidante, rispettivamente, alla data del 30 giugno 2013 o del 31 dicembre 2015 .

e) le gestioni affidate che non rientrano nei casi di cui alle lettere da a) a d) cessano comunque entro e non oltre la data del 31 dicembre 2010, senza necessità di apposita deliberazione dell'ente affidante.

in materia di trasporto pubblico locale su gomma in atto al 25 novembre 2009 (data di entrata in vigore della legge n. 166/09 di conversione del d.l. n. 135/09).³⁵

6. La navigazione interna

Nel contesto normativo descritto nei par. precedenti, si colloca la “materia” della navigazione interna. Invero nell’ordinamento giuridico italiano, è rinvenibile una concezione unitaria del contratto di trasporto, consacrata nel Codice della Navigazione. Esso disciplina, nell’ambito della generica figura del contratto di trasporto, il trasporto per acqua, suddiviso in trasporto di persone (art. 396-418) e trasporto di cose (artt. 439-456). Per quanto attiene, più propriamente al trasporto pubblico locale, esso può trovare applicazione, considerando il particolare mezzo di trasporto (imbarcazioni), anche nell’ambito della navigazione. Siamo, pertanto, di fronte ad una specifica modalità di TPL (rappresentata dallo speciale mezzo di trasporto impiegato) che, tuttavia, deve essere riferita al medesimo contesto normativo applicabile agli altri servizi di trasporto pubblico locale. Ne consegue che, come ribadito, in specie in forza dell’assetto del riparto di competenze tra Stato e Regioni successivo alla modifica del Titolo V della Costituzione e del novellato art. 23-*bis*, è nell’ambito regionale che dovranno trovare applicazione le disposizioni riguardanti questa particolare “branca” di servizio pubblico locale.

6.1. La navigazione interna nell’ambito delle competenze regionali: il caso della Regione Lombardia

Allo scopo di comprendere la complessa “vicenda” normativo-istituzionale che caratterizza la navigazione interna, di seguito si intende dare conto del contesto lombardo che – per molti aspetti – può essere riprodotto in altri contesti regionali. Recentemente, la Regione Lombardia ha approvato un Testo unico delle leggi regionali in materia di trasporti (l.r. 14 luglio 2009, n. 11), nel quale si può leggere che “[p]er trasporto pubblico regionale e locale si intende il complesso dei servizi di pubblico trasporto di persone e cose attribuiti alla Regione ed agli enti locali. Il trasporto pubblico regionale e locale comprende i sistemi di mobilità terrestri, fluviali, lacuali e aerei organizzati in modo continuativo o periodico con itinerari, orari, frequenze, tariffe e condizioni prestabilite, ad offerta indifferenziata che si svolgono nell’ambito del

³⁵ Si tratta di una previsione introdotta dall’art. 61 della legge 23 luglio 2009 n. 99, secondo la quale le autorità competenti all’aggiudicazione dei contratti di servizio di trasporto pubblico locale, anche operando in deroga alla disciplina di settore, possono avvalersi delle disposizioni di cui al Regolamento CE n. 1370/2007. L’art. 5, paragrafi 2, 4, 5 e 6 e l’art. 8, paragrafo 2 del richiamato regolamento, in virtù del rinvio operato dalla l. n. 166/09, prevedono che i contratti in essere, nelle regioni a statuto speciale e nelle province autonome di Trento e Bolzano si intendono prorogati fino al 31 dicembre 2019.

territorio regionale o infraregionale[...] (art. 3, comma 1). In questo contesto, i servizi pubblici con unità di navigazione si articolano in:

- a) servizi di linea per trasporto di persone o cose;
- b) non di linea in conto terzi per trasporto, rimorchio e traino di persone o cose (art. 3, comma 7).

Il Testo unico in parola, coerentemente con l'impostazione "federalista" delle competenze nel settore del trasporto pubblico locale, per quanto attiene al riparto delle competenze sul territorio nella materia della navigazione interna, individua tre soggetti istituzionali, segnatamente, la Regione Lombardia, le province e i comuni.

6.1.1. *Funzioni della Regione Lombardia*

Alla Regione compete, *inter alia*, la funzione di programmazione, di regolamentazione, anche mediante consorzi o società cui possono partecipare gli enti locali interessati, del sistema idroviario padano-veneto e dei servizi pubblici di linea per il trasporto di persone sui laghi, nonché di utilizzo, al fine della navigazione interna, delle aree del fiume Po e idrovie collegate.

In questo senso, alla Regione sono demandate:

- la disciplina della navigazione;³⁶
- l'emanazione delle direttive in tema di usi e di gestione del demanio delle acque interne;
- la vigilanza sulla regolarità del servizio effettuato dalle unità di navigazione interna adibite a servizi pubblici di linea ai sensi del D.P.R. n. 5/1972.

6.1.2. *Funzioni delle province*

Ad esse, per quanto interessa nel presente contributo, sono attribuite le seguenti funzioni:

- l'iscrizione nei registri delle navi e dei galleggianti, sia di servizio pubblico sia di uso privato, nonché la vigilanza sulle costruzioni delle nuove navi;
- il rilascio delle licenze di navigazione e dei relativi certificati di navigabilità o idoneità a svolgere tutte le attività correlate.

6.1.3. *Funzioni dei comuni*

Ad essi spetta la competenza relativa al rilascio delle concessioni per l'utilizzo delle aree demaniali del Naviglio Grande e Pavese, nonché l'accertamento e la riscossione dei relativi proventi. La l.r. attribuisce, alla luce delle su esposte ripartizioni, alla Regione il compito fondamentale di programmare e disciplinare la navigazione, i cui aspetti amministrativi e concessori, sono invece, rispettivamente, affidati alle province e ai comuni.

³⁶ Artt. 86 e 87.

7. Brevi considerazioni finali

In un contesto socio-economico in cui molta attenzione, in specie a livello comunitario, è dedicata alle modalità di trasporto più efficaci ed efficienti per favorire uno sviluppo basato su:

- riduzione dell'impatto ambientale;
- intermodalità;
- promozione del territorio;
- PPPs,

la navigazione interna sembra poter rappresentare un anello fondamentale di una rinnovata strategia di crescita. E ciò a fortiori se si considerano le potenzialità che i diversi modi di cui si compone la navigazione per acque interne (trasporto merci, promozione turistica e trasporto pubblico locale) possono assicurare. In questa direzione, atteso il carattere spesso sovraregionale che la navigazione interna riveste (cfr. per tutti, il fiume Po), si aprono ampi spazi per rafforzare ovvero per definire nuove modalità di interrelazione tra le regioni interessate dai corsi d'acqua.

Avuto riguardo, in particolare, al servizio di trasporto pubblico locale, nel quadro delle funzioni riconosciute in capo alle Regioni, così come segnalato per la Regione Lombardia, si possono individuare gli spazi di azione delle province e dei comuni interessati all'attivazione del servizio di trasporto pubblico locale "via acqua". A tacere di valutazioni di altro genere (per esempio, l'opportunità ovvero la necessità di "separare" il "ramo d'azienda" TPL da altre modalità già in essere), si può concludere che l'attivazione di un servizio di navigazione interna - TPL³⁷ possa trovare un *alveo* naturale di progettazione, programmazione e gestione nell'ambito della disciplina normativa regionale, oggi ulteriormente dettagliata, in specie per quanto attiene ai modelli giuridico-organizzativi di gestione, dalla disciplina nazionale.

³⁷ Si segnala che, nel mese di dicembre 2009, sono stati quasi 3.200, per una media di 100 utenti giornalieri, i passeggeri trasportati sul Naviglio Grande da Milano a Trezzano sul Naviglio (Milano). Si tratta di una sperimentazione di trasporto pubblico locale su acqua, coordinato dall'Assessorato alle Infrastrutture e alla mobilità della Provincia di Milano, e sponsorizzato da Ikea, Atm e Navigli Lombardi scarl, utilizzando due battelli che hanno garantito dodici corse giornaliere. Cfr. Il Sole 24 Ore Trasporti, 18-30 gennaio 2009, p. 18.