

Navigazione sul Verbano, Niccolò Salvioni: "Ecco i nodi da sciogliere"

Il presidente dell'Associazione Locarno–Milano–Venezia: "Manca una cabina di regia"



di Niccolò Salvioni (riflessioni espresse a titolo personale)

La recente risposta del Consiglio federale all'interpellanza del Consigliere Nazionale Bruno Storni è emblematica di quanto la Confederazione si interessi alla navigazione interna, in particolare a quella internazionale, tra Svizzera ed Italia.

Il Consigliere Nazionale - provocatoriamente - proponeva di disdire la Convenzione internazionale che dal 1992 disciplina la navigazione sui laghi Maggiore e di Lugano e di avviare negoziati che permettano una gestione e concessione separata del bacino svizzero del Lago Maggiore.

La risposta alla proposta della disdetta era quella che tutti si aspettavano: per evitare il "vacuo" giuridico che deriverebbe dall'annullamento anche del relativo "Regolamento di navigazione" allegato, il Consiglio federale l'ha respinta.

Per quanto concerne invece le "trattative", il Consiglio federale ha indicato che sia opportuno che "le autorità del Cantone Ticino elaborino, in collaborazione con le imprese interessate e altri fornitori di servizi turistici, proposte consolidate per la navigazione sul Lago Maggiore", che, in un secondo momento, potranno essere coordinate con i partner italiani nell'ambito della rispettiva Commissione mista.

Va premesso che la Confederazione svizzera ha le competenze costituzionali sulla legislazione sulla navigazione, del rispetto del diritto internazionale, delle relazioni con l'estero e dei trattati internazionali. Queste competenze, la Costituzione federale, non le attribuisce ai Cantoni.

Il Consiglio federale, dunque, sembra abbia "scaricato il barile" di competenza, demandando al Cantone Ticino, "in collaborazione con le imprese interessate e altri fornitori di servizi turistici", di farsi promotore dell'elaborazione di proposte, consolidate, per la navigazione del lago Maggiore, da coordinare poi, in un secondo tempo, con la Commissione mista. Per "proposte consolidate" non possono che riferirsi a puntuali proposte di modifica della Convenzione in essere dal 1992 tra i due paesi.

La politica ticinese è realmente interessata alla navigazione?

Questa risposta da parte del Consiglio Federale non era scontata, ed è, per certi versi, sorprendente.

Con "consolidate internamente" il Consiglio federale intende nel Cantone Ticino, oppure discusse anche con le strutture omologhe italiane delle Province e Regioni confinanti, e -dunque - mediante una consultazione internazionale che coinvolga anche i portatori di interesse omologhi in Italia, magari tramite uno specifico tavolo di lavoro tecnico di Regio insubrica?

Per quanto concerne l'azione domandata al Cantone Ticino, v'è un

problema di fondo, ed è forse questo l'anello debole al quale la Confederazione punta: la politica ticinese si interessa realmente a ripristinare una navigabilità maggiormente libera sui laghi transfrontalieri? E, come è possibile coinvolgere i "portatori di interesse" cantonali?

Occorre ricordare che l'abbandono della competenza di navigazione di trasporto persone sul lago Maggiore svizzero, essendo questa gestita da decenni dalla Gestione Governativa Navigazione Laghi – GGNL - di Roma, ha generato l'assenza completa di qualsiasi impresa alternativa di navigazione passeggeri e merci svizzero-ticinese - sia interna sia internazionale -, anche non di linea.

Dunque, attualmente in Ticino non vi sono (più) significativi armatori né proprietari di barche da trasporto passeggeri o merci da coinvolgere nelle discussioni, al di fuori della Società di Navigazione del lago di Lugano SA. Quest'ultima è stata l'unica struttura privata ticinese di navigazione che è resistita, riuscendo a mantenere e sviluppare competenze specifiche di navigazione internazionale (sul lago di Lugano) e interna (da qualche anno sul lago Maggiore) di passeggeri.

Al di fuori del settore della navigazione da diporto locale, e dell'esempio citato sopra, l'industria nautica ticinese di trasporto passeggeri e merci - sia di linea che non di linea anche internazionali -, sono sparite dal panorama economico locale.

Manca una "cabina di regia"

Manca inoltre tutt'ora una "cabina di regia" formale internazionale a base federale che diriga, pianifichi territorialmente e sviluppi l'infrastrutturazione di navigazione necessaria (moli e porti d'attracco, percorsi sicuri, conche di navigazione ancora mancanti), analogamente a quanto effettuato ad esempio dalle – esistenti - Commissioni di navigazione internazionale del Reno o del Danubio.

La Sezione Navigazione del Dipartimento federale dei trasporti di Berna si occupa esclusivamente delle acque interne svizzere o - sulla base di convenzioni internazionali - della navigazione sul Reno, il cui interlocutore, solo per quest'ultima, è l'Ufficio federale della navigazione marittima di Basilea, facente parte del Dipartimento federale degli affari esteri.

L'assenza di interesse politico svizzero e ticinese alle strutture di navigazione, di attracco, cantieristiche e portuali di interfaccia intermodale per trasporto di persone e merci sia interni nel Cantone Ticino sia internazionali, ha fatto svanire una storica economia fluvio-lacuale, fiorente almeno fino agli anni '20 del secolo scorso.

Il Consiglio federale, una volta deciso dal Cantone Ticino quale tipo di navigazione quest'ultimo vuole proporre economicamente sui laghi Maggiore e di Lugano, ha previsto di sottoporre poi i risultati consolidati ottenuti alla "Commissione consultiva mista" per la navigazione sui laghi Maggiore e di Lugano.

Ci si può chiedere come tale Commissione, tenuta a rispettare la Convenzione di navigazione in essere - di impostazione protezionistica del servizio di linea a danno del servizio non di linea - potrà risolvere le difficoltà determinate dall'applicazione della Convenzione stessa: è un po' come chiedere di riparare una nave mentre questa sta navigando, ove le strutture convenzionali - che non funzionano - non possono però essere modificate.

Una Commissione "fantasma"

La Commissione consultiva, da anni oramai, avrebbe avuto compito di "mantenere i rapporti con altri organismi amministrativi e privati che si occupano di questioni inerenti anche alla navigazione". Questa attività è stata realmente svolta? Chi fa parte della Commissione? Sul sito della Confederazione non si trova nulla: la Commissione sembra non esistere né si sa da chi sia composta. La Commissione avrà la capacità di "auto

rivoluzionare" la Convenzione, da cui lei stessa dipende?

Probabilmente il Consiglio federale vuole sapere se il Cantone Ticino è politicamente interessato ad un ripristino di un "nuovo governo della navigazione" sul suo bacino del Lago Maggiore, con quale estensione ed a quali condizioni economiche. Occorre comprendere i costi della desiderata, necessaria e mancante, infrastrutturazione nautica di terra e di acqua, e a carico di chi queste saranno.

Riuscirà il Cantone Ticino, con la Confederazione, partendo dai propri piani direttori, a progettare una propria – nuova - base portuale operativa di navigazione internazionale e marittima accanto e sul lago Maggiore, analogamente a quanto fatto a Ginevra con la brillante composita struttura di plage publique di Eaux-Vives sul Lago Lemano?

La regolazione del diritto nautico nelle acque dolci rientra nel grande contesto dei diritti di uso economico di queste, nei quali vi sono, oltre alla navigazione, l'irrigazione, la produzione di energia idroelettrica, la fornitura d'acqua per scopi industriali o casalinghi e la sua fruizione rivierasca diretta per il benessere delle popolazioni locali e quale attrazione turistica.

Sulla base degli usi e costumi del diritto della navigazione interna raccolti nel Regolamento di Berlino sulle risorse d'acqua del 2004, che di principio prevede la libertà di navigazione, e della Convenzione di Barcellona sulla libertà di transito del 20 aprile 1921, che regola il regime delle vie navigabili d'interesse internazionale, in condizioni normali, dovrebbe essere possibile istituire non solo connessioni di trasporto interne ma anche bidirezionali internazionali - quantomeno non di cabotaggio - sul lago Maggiore, oltre che fluviali in direzione del Mare Adriatico, a favore degli Stati continentali che non vi hanno uno sbocco.

Dunque, anche tramite fiumi, canali e Navigli, volendolo, la Svizzera e Italia potrebbero sviluppare una connessione di navigazione turistica marittima internazionale dal Lago Maggiore - tramite Ticino sub lacuale e Po -,

attraverso Milano, fino al mare Adriatico.

Di ciò potrebbe beneficiare tutto il lago Maggiore italo svizzero quale meta turistica internazionale. Non va scordato che il distretto del locarnese e la Provincia del Verbano - Cusio - Ossola sono gli attrattori turistici numero uno del Cantone Ticino e del Piemonte, come la Città di Milano lo è della Lombardia e Venezia del Veneto.

Quanta libertà di navigazione vogliamo?

Dunque, il Cantone Ticino, la Svizzera, politicamente, quanta e quale libertà ed economia di navigazione desiderano? E l'Italia quanta è disposta a concederne?

Ha un senso, quale economia di scala, ottenere un diritto di navigazione limitato al bacino svizzero? Non sarebbe maggiormente interessante, turisticamente, per entrambe i paesi, un'apertura bidirezionale alla navigazione internazionale su tutto il bacino, con una estensione marittima - la cui infrastrutturazione va ancora terminata - tramite prolungo della sua navigabilità, via canali e fiumi, fino al mare Adriatico?

Per ora, la politica, non si è espressa in dettaglio su questo tema. In definitiva la libertà di navigazione interna internazionale per trasporto di persone e merci è già stata scelta anche nel caso del lago di Costanza, condivisa e coordinata tra relative imprese concessionarie svizzera, germanica ed austriaca, oppure nel caso marittimo del -commercialmente fiorente - Reno.

In questo senso, il Consiglio federale da un lato ha ragione a chiedere alla Repubblica del Ticino di chiarire e consolidare cosa desidera.

Occorre un lavoro congiunto tra Ticino e Confederazione

Dall'altro, però, oltre ad aiutare il Ticino nelle proprie scelte, guidandolo nelle complesse vie percorribili del diritto pubblico internazionale, tramite

una assistenza tecnica – amministrativa, la Confederazione dovrebbe finalmente decidere cosa vuole essa stessa.

In assenza di ciò, difficilmente, potrà mai consolidarsi una volontà interna cantonale, provinciale e regionale italiana che abbiano poi possibilità di trovare udienza in negoziati internazionali di revisione della Convenzione tra Berna e Roma.

Per trovare una soluzione è dunque necessario un lavoro congiunto, in parallelo, cantonale e federale, oltre che, di riflesso, di Roma con le Regioni Piemonte e Lombardia e le Province toccate dal progetto.

Spetta alla Confederazione prendere coscienza e valutare il proprio interesse, oltre a quello del locarnese e del Cantone Ticino, di ravvivare un'attività economica di navigazione su acqua dolce prevalentemente - ma non solo - turistica, interna nel bacino svizzero del Lago Maggiore, internazionale, e marittima, attraverso il Ticino sub lacuale, Milano e lungo il Po, fino al mare Adriatico, in cooperazione e coordinazione con le diverse strutture e servizi presenti sulla -per ora- segmentata via di navigazione interna italiana verso il mare.

Berna dovrebbe riconoscere e decidere, rientrando ciò nelle proprie competenze e responsabilità specifiche, se la strutturazione, in collaborazione con la Repubblica Italiana, di una navigazione turistica internazionale e marittima a partire dal locarnese e magari anche commerciale - parallela sul Po a partire dal porto di Cremona fino a Venezia e Trieste -, possa essere nell'interesse del paese.

A meno che Berna abbia già deciso che non le interessa investire tempo e denaro per sviluppare un nuovo progetto economico di navigazione internazionale interna italo-svizzera estesa al bacino del Lago Maggiore, con collegamento fluviale fino al mare Adriatico, attraverso Milano.

L'iniziale assenza di appoggio, ed anzi, l'apparente iniziale disinteresse

federale svizzero nella ricerca di soluzioni al problema in collaborazione con il Cantone, sembra significare che, alla Confederazione, la libera navigazione nel bacino interno e internazionale del lago Maggiore (oltre che di quella fluviale fino al mare), politicamente ed economicamente, non interessino.

Eppure, tale ampio progetto di liberalizzazione internazionale della navigazione transfrontaliera di trasporto, sarebbe proteso alla promozione della comune prosperità economica e alla rivitalizzazione dei margini estremi dei rispettivi Stati, a favore degli oltre 600'000 abitanti italo-svizzeri del bacino transfrontaliero piemontese-lombardo del Lago Maggiore, oltre che -indirettamente- delle Regioni Emilia - Romagna e Veneto, a seguito dalla navigazione che verrebbe indotta sul Po, dei quali l'Italia e Svizzera portano rispettiva responsabilità politica.

*** avvocato, presidente Associazione Locarno – Milano – Venezia**