

Ravenna 27/28 febbraio 2004

**convegno: "L'ordinamento portuale italiano a dieci anni dalla riforma: risultati e prospettive"**

della Dott.ssa Marianna Tranchida



Giuseppe Parrello,  
Presidente dell'Autorità portuale di Ravenna

A dieci anni dall'avvio della riforma dell'ordinamento portuale italiano, si è colta l'occasione per tracciare un primo bilancio dell'attuazione della legge n. 84 del 1994, in seguito ampiamente modificata ed integrata. In concomitanza con l'anniversario della promulgazione di tale legge ed alla luce della

modifica del titolo V della Costituzione - con la conseguente redistribuzione delle competenze legislative tra Stato e Regioni anche in materia di porti - è nata pertanto l'idea di organizzare il convegno "L'ordinamento portuale italiano a dieci anni dalla riforma: risultati e prospettive" tenutosi a Ravenna il 27 e 28 febbraio 2004. L'evento è stato promosso dal Prof. **Stefano Zunarelli**, Preside della Facoltà di Giurisprudenza ed ordinario della cattedra di Diritto della Navigazione dell'Università di Bologna, con il patrocinio del Comune, della Provincia e dell'Autorità portuale di Ravenna.

Oltre ad un'approfondita disamina dei ruoli e delle funzioni esercitati dalle Autorità portuali nel convegno è stato dato ampio risalto a temi come: i complessi rapporti intercorrenti tra Autorità portuali, Regioni ed Enti locali; le procedure di pianificazione in ambito portuale; l'apertura del mercato dei servizi portuali; l'affidamento in concessione delle attività alle imprese terminaliste.

La riflessione collettiva è partita dal rilevare che la legge di riforma pone indiscutibilmente in risalto i nuovi enti di gestione portuale: centralità sottolineata dal fatto che ben 20 articoli sui 29 componenti il testo normativo hanno ad oggetto le Autorità portuali. Dopo il '94, nei dodici porti italiani in cui preesistevano organizzazioni portuali e nei sei, ove invece l'amministrazione portuale era stata demandata alle Autorità marittime, sono state costituite delle Autorità portuali. Autonomia gestionale è stata riconosciuta parimenti ad altri sei porti, tre dei quali avrebbero potuto istituire un'Autorità portuale non appena raggiunti i requisiti prescritti dalla legge n. 84/94.

Nella prima giornata di lavori sono intervenuti numerosi esponenti del mondo accademico ed i rappresentanti della maggior parte delle Autorità portuali italiane. Si segnala la presenza del Sen. **Francesco Nerli**, Presidente dell'Autorità portuale di Napoli, del Prof. **Sandro Petriccione**, Presidente dell'Autorità portuale di Taranto, del Dott. **Felice d'Aniello**, Commissario straordinario dell'Autorità portuale di Olbia. Nella seconda giornata, nell'ambito della Tavola rotonda dal titolo: "Il nuovo ordinamento dei porti: le aspettative degli

operatori e i problemi degli amministrazioni pubblici", si sono invece alternati gli amministratori pubblici, i politici e gli operatori del settore.

La scelta della città di Ravenna come sede del convegno è risultata particolarmente opportuna visto anche l'entusiasmo dimostrato dai rappresentanti delle Autorità locali accogliendo l'iniziativa.

Come evidenziato dagli interventi di apertura, segnatamente, quello del Sindaco **Vidmer Mercatali**, del Vicesindaco **Giannantonio Mingozi**, del Presidente della CCIAA **Gianfranco Bessi** e del Presidente dell'Associazione degli industriali della Provincia di Ravenna, **Alberto Trombini**, il ruolo ricoperto dal porto di Ravenna è certamente strategico per l'economia nazionale e rappresenta un importante esempio di buona gestione, oltre che di lungimirante collaborazione tra enti pubblici e privati. È stato infatti sottolineato come una grande capacità di autogoverno abbia storicamente caratterizzato questo scalo, nel quale sono da sempre stati coniugati gli indirizzi degli Enti locali con le istanze di imprenditori, lavoratori e utenti del porto. Lo sviluppo del porto è poi continuato sotto l'egida della neonata Autorità portuale grazie, *in primis*, all'importante strumento della concertazione.

La centralità di detto scalo deve oggi misurarsi sullo scenario dell'euro-regione adriatica, quella cioè che si verrà a costituire con l'allargamento dell'Unione europea.

Considerati in particolare la prospettiva della creazione di grandi porti *hub*, di una rete efficiente di feederaggio e delle autostrade del mare, il porto di Ravenna ambisce a mantenere una posizione di primo piano, oltre che a potenziarsi. A questo proposito è stato ricordato il progetto del c.d. "Corridoio Adriatico", corridoio che dovrà raccordarsi agli attuali passanti 5 ed 8, e nel quale lo scalo ravennate avrà sicuramente una posizione cardine.

Nella sua relazione introduttiva il Presidente dell'Autorità portuale di Ravenna **Giuseppe Parrello** ha espresso un parere complessivamente positivo circa l'attuazione della legge di riforma dell'ordinamento portuale italiano. I punti di forza della legge n. 84 del 1994 sono da individuare, a suo avviso, in soluzioni normative che hanno saputo cogliere i nuovi trend di liberalizzazione e di privatizzazione, nel generale processo di innovazione delle modalità di trasporto e nell'aver prospettato una visione dei porti quali componenti essenziali del territorio e dei sistemi urbani. In relazione ai limiti ed alle criticità del testo normativo in parola, tuttavia, il Dott. Parrello ha menzionato: gli aspetti relativi a funzioni, competenze ed autonomia finanziaria delle Autorità portuali; la necessaria semplificazione delle procedure di pianificazione delle infrastrutture portuali; le problematiche di definizione degli organi delle Autorità portuali e di composizione dei Comitati portuali. Sul primo di questi, il Presidente ha indicato come ineludibile una



maggior flessibilità dei processi di *governance* del porto e la possibilità per i nuovi enti di gestione di finalizzare più liberamente gli strumenti finanziari in base a quelli che sono gli obiettivi strategici definiti in ciascuna realtà portuale attraverso i piani regolatori, i piani operativi oppure le intese inter-istituzionali tra Stato e Regioni. In proposito, il Presidente ha rilanciato la proposta di una piena autonomia finanziaria delle Autorità portuali italiane, che, a suo parere, dovrebbero poter percepire l'integralità degli introiti ricavati attraverso le tasse portuali e parte di quelli risultanti dalla riscossione delle tasse doganali, a fianco però di un vigilante controllo statale sulla distribuzione e l'utilizzo di tali risorse, onde evitare sperequazioni, come a lungo verificatosi in passato. Il Dott. Parrello ha rimarcato, inoltre, il necessario superamento di inefficienti sovrapposizioni funzionali tra enti ed organismi competenti in ambito portuale. La legge n. 84/94 non ha infatti rimosso, né proceduto a definire con la necessaria precisione, distinte competenze in materia di sicurezza del lavoro portuale, navigazione nei porti e certo non poteva prevedere possibili duplicazioni rispetto a questioni inedite, come l'attuazione interna della recente normativa comunitaria in materia di *security*. L'esigenza di attribuire ad un unico soggetto, senza distinzione tra Autorità portuale ed Autorità Marittima, tutte le competenze relative alla sicurezza è stata, tra l'altro, ribadita anche dal Comandante della Capitaneria di porto di Ravenna, **Mauro Cattarozzi**.

Circa la semplificazione delle procedure di pianificazione e delle modalità di snellimento della realizzazione delle infrastrutture portuali, il Presidente dell'Autorità portuale di Ravenna ha sottolineato l'imprescindibile esigenza di ripensare radicalmente i canoni con cui attualmente viene valutato l'impatto ambientale delle opere e delle strutture portuali, in relazione cioè alla più estesa area territoriale sulla quale lo sviluppo portuale può avere incidenza.

In merito all'ultimo dei punti critici della legge n. 84/94, si è sottolineato come attualmente sia il Ministro dei trasporti, di concerto con il Presidente della Regione, a nominare il

Presidente dell'Autorità portuale sulla base di una rosa di tre candidati espressa dagli Enti locali (Comune e Provincia) assieme alla Camera di Commercio. In un terzo dei porti italiani questo accordo non si è raggiunto, giungendo pertanto al commissariamento, situazione che non si era mai prodotta prima del 2003. Un dato questo, che mette in luce come il problema sotteso al fenomeno sia di natura prettamente politica e non, al contrario, prova dell'inefficienza dei meccanismi di nomina previsti dalla legge n. 84/94.

Il Prof. **Sandro Petriccione**, Presidente dell'Autorità portuale di Taranto, nel suo discorso ha posto l'accento particolarmente sul legame intercorrente tra lo sviluppo dei porti, a cui si è assistito nell'ultimo decennio, ed il ruolo giocato, da una parte, dalla trasformazione dell'offerta dei servizi marittimi, dall'intensificarsi degli scambi e dell'utilizzo della tecnologia, e, dall'altra, dalla crescente domanda di trasporto e di nuovi scali, indotta dallo sviluppo dell'industria chimica e siderurgica del Meridione. Nuove esigenze, quali la costruzione di sofisticati terminal attrezzati e di navi di grandi dimensioni, dipenderebbero primariamente, ad opinione del Professore, dalla massiccia espansione del traffico container e dallo sviluppo del mercato delle crociere.

Alla Tavola rotonda della seconda giornata sul tema "*Il nuovo ordinamento dei porti: le aspettative degli operatori e i problemi degli amministrazioni pubbliche*", hanno partecipato anche: il presidente di Assoporti, **Tommaso Affinita**, l'On. **Gabriele Albonetti**, membro della Commissione trasporti della Camera dei deputati, il Dott. **Massimo Provinciali** della Direzione Generale Demanio Marittimo e Porti del Ministero dei Trasporti e delle Infrastrutture, l'Ammiraglio **Eugenio Sicurezza**, Comandante del Corpo delle Capitanerie di Porto italiane, **Giovanni Montanari** di Confitarma, **Lucio Zagari** di Assorimorchiatori e **Cirillo Orlandi**, Amministratore delegato di Sinport S.p.A.

L'On. Albonetti ha spiegato come l'obiettivo da perseguire nei vari progetti di riforma della legge n. 84/94 sia quello di valorizzare lo *status* di ente pubblico, tipico delle Autorità portuali senza, tuttavia, potenziare eccessivamente le competenze di queste ultime, sino ad accentrare in maniera esclusiva in capo alle stesse tutte le funzioni di indirizzo, programmazione, coordinamento, promozione e controllo. La necessaria concertazione con gli Enti territoriali e locali è difatti un valore che, ad opinione dell'On. Albonetti, non può assolutamente essere soppresso. I governi locali devono essere soggetti attivi e partecipi dello sviluppo portuale.

In conclusione, si auspica che il convegno abbia effettivamente rappresentato un'utile occasione di dibattito e che gli interessanti spunti di riflessione emersi possano apportare un concreto contributo alla definizione delle proposte di riforma della legge n. 84/94 in fase di elaborazione da parte delle Commissioni trasporti di Camera e Senato.



## IL PROBLEMA DELLE ACQUE DI SENTINA

chiarimenti sulla disciplina dei rifiuti prodotti dalle navi alla luce delle nuove disposizioni in materia

di Guido Matteini

Con l'emanazione del D.Lgs. 24 giugno 2003, n. 182, attuazione della direttiva comunitaria 2000/59/CE del 27 novembre 2000 relativa ai servizi e agli impianti portuali di raccolta per il conferimento a smaltimento dei rifiuti prodotti dalle navi e dei residui del carico, l'articolo 19, comma 4-bis del D.Lgs. 22/1997 è stato abrogato e l'obbligo di presentazione della comunicazione rifiuti e della tenuta del registro di carico e scarico, di cui ai rifiuti prodotti dalle navi e da queste consegnati nei porti, è stato invece posto in capo al gestore dell'impianto o del servizio portuale di raccolta.

Con l'art. 10 bis della legge 27 febbraio 2004, n. 47 (che ha convertito con modifiche il D.L. 24 dicembre 2003, n. 355), è stato differito "fino all'entrata in vigore della specifica normativa semplificata ai sensi degli articoli 31 e 33 del D.Lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, e comunque non oltre il 31 dicembre 2005" l'entrata in vigore dell'articolo 2, comma 2, del richiamato D.Lgs. 182/2003, secondo cui i rifiuti prodotti dalla nave e i residui del carico sono considerati rifiuti.

A seguito dei quesiti pervenuti, il Ministro dell'Ambiente, con la Circolare n. 1825 del 9 marzo 2004, ha specificato che le proroghe apportate con la legge 47/2004 al suddetto D.Lgs. 182/2003 non riguardavano tutti i rifiuti navali, ma esclusivamente le acque di lavaggio e le acque di sentina, ferme ed immutate le previsioni e le relative definizioni riservate a tutti gli altri rifiuti e a tutti gli altri residui del carico prodotti dalle navi.

In particolare, i rifiuti e i residui del carico prodotti dalle navi e da queste consegnate nei porti devono continuare ad essere dichiarati con la comunicazione rifiuti.

Altresì, le acque di lavaggio e di sentina prodotte dalle navi, cui sono da associare le acque da zavorra non segregata, sono sottratte al regime del Decreto Ronchi e conferite agli impianti secondo quanto disposto dall'art. 10 bis.

Pertanto, in ordine alle nuove disposizioni in materia, le navi possono:

- a) continuare a conferire le acque agli impianti destinatari dei carichi, a condizione che gli operatori entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, effettuino una comunicazione di attività all'autorità competente di cui al decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22;
- b) conferire le acque presso:
  - gli impianti e le aziende autorizzate;
  - i mezzi navali portuali di raccolta delle acque di lavaggio e di sentina;
  - i mezzi navali antinquinamento.

Fino alla data del 31 dicembre 2005, le registrazioni che sono attualmente in uso saranno ritenute idonee.

A seguito dei suddetti nuovi dispositivi, come era prevedibile, sono state sollevate da più parti una serie di obiezioni, di cui si riporta una sintesi significativa:

- *in primis*, si è eccepito sull'assimilazione delle acque di

sentina con quelle di lavaggio, innanzitutto per la loro miscelazione (presunta incompatibile secondo il Decreto Ronchi), ma, soprattutto, relativamente alla fase terminale di distruzione;

- quindi, risultata evidente la volontà di far rientrare le acque di lavaggio e di sentina nell'ambito del recupero agevolato dei rifiuti, si è rilevata la necessità di rivedere con la massima urgenza i DD.MM. 5 febbraio 1998 (recupero agevolato dei rifiuti non pericolosi) e 12 giugno 2002 (recupero agevolato dei rifiuti pericolosi);
- a tale riguardo, in attesa delle suddette modifiche ai richiamati decreti (eventualità poco probabile) e comunque fino al 31 dicembre 2005, le acque di lavaggio e di sentina prodotte dalle navi saranno "rifiuti a metà": infatti, fino a quella data, gli impianti riceventi dovranno inviare alle rispettive Amministrazioni Provinciali una non meglio specificata comunicazione di inizio attività entro il 27 aprile 2004.
- inoltre, tenuto conto che attualmente gli impianti riceventi sono abilitati a recuperare idrocarburi e miscele oleose con la sola autorizzazione prevista dal D.Lgs. 152/1999 sulle acque e non anche con quella del D.Lgs. 22/1997 sui rifiuti, e che fino al 31 dicembre 2005 non sono necessari i registri di carico e scarico dei rifiuti, ma risultano sufficienti le attuali richiamate registrazioni, in questo modo viene a perdersi la tracciabilità dei rifiuti voluta e consentita dai registri ex art. 12 del D.Lgs. 22/1997.

Evidentemente le soluzioni dispositive praticate non possono ritenersi esaustive: il problema resta; e soprattutto necessita di essere armonizzato con la filosofia programmatica della norma (basti pensare, un esempio per tutti, alla redazione dei piani portuali), naturalmente tenendo conto delle necessità di tutti, utenti e operatori, ma senza che queste diventino delle esigenze condizionanti.





## **ANSEP-UNITAM** ORGANI DIRETTIVI

### **Comitato Direttivo**

Mauro Palmiero - *Presidente*  
Manlio Cirilli - *Vice Presidente*  
Stefano Sperti - *Vice Presidente*  
Paolo Baldoni - *Segretario*  
Luca Massa - *Consigliere*  
Federico Cuomo - *Consigliere*  
Antonio Orlandi - *Consigliere*  
Paolo Crismani - *Consigliere*  
Ugo Savona - *Consigliere*  
Amerigo Cafferata - *Past President*

### **Revisori dei Conti**

Alberto Spezialetti  
Giorgio Mori  
Maurizio Re  
Enrico Pipia - *Supplente*

### **Consulenti**

Com.te Guido Matteini - *Consulente Tecnico*

### **ANSEP-UNITAM**

*Sede legale: Via Molo di Levante - 00054 Fiumicino Roma*  
*Sede operativa - Segreteria: Zona Molo Sud - 60100 Ancona*  
*Tel. 071/2070614 - Fax 071/206957*  
*www.ansepunitam.it - info@ansepunitam.it*

## **Regioni & Ambiente**

**Rivista mensile di informazione  
e aggiornamento di cultura ambientale**

**Direttore Responsabile:** Andrea Massaro

**Editore:** Free Service s.r.l.

Aut.Trib. di Ancona n. 1/2000 del 4/1/2000

**Sede amministrativa,**

**Direzione, Redazione, Grafica:**

via del Consorzio, 34

60015 Falconara M. (AN)

Tel. 071 9161916 - Fax 071 9162289

http://www.onon.it

e-mail: info@regionieambiente.it

**Responsabile Marketing:** Fabio Bastianelli

**Direttore Artistico:** Vinicio Ruggiero

**Stampa:** BIEFFE s.r.l.

via Zona Industriale P.I.P.

62019 Recanati (MC)

## **ASSOCIATI ANNO 2004**

S.A.I.G.A. srl - CAGLIARI  
OROMARE spa - GENOVA  
Gruppo GARBAGE SERVICE srl - ANCONA  
LABROMARE srl - LIVORNO  
BATELLIERI CAGLIARI sas - CAGLIARI  
"LA PORTUALE IIA" scarl - CATANIA  
NIGROMARE srl - TARANTO  
GIUSEPPE SANTORO sas - GENOVA  
SCAM snc - GELA  
SEPOR Terrestre e Marittima srl - LA SPEZIA  
I.MAR.S. srl - SAVONA  
TRANSMARE snc - VADO LIGURE  
RIMORCHIATORI RIUNITI PORTO DI GENOVA - GENOVA  
C.N. TALAMONE sas di Orlandi Antonio - TALAMONE  
GUARDIE AI FUOCHI DEL PORTO DI VENEZIA scarl - MARGHERA  
RIMORCHIATORI SICILIANI srl - PALERMO  
COOP. S. GIORGIO BARCAIOLI srl - SIRACUSA  
GE.S.P.I. srl - AUGUSTA  
SECOMAR - RAVENNA  
SEA SERVICE srl - TRIESTE  
ECOTARAS Società Ecologica spa - TARANTO  
FIUMICINO HARBOUR SERVICES srl - FIUMICINO  
S.E.PORT. srl - CIVITAVECCHIA  
CONEPO SERVIZI scarl - MARGHERA - VENEZIA  
THARROS MARITTIMA snc - ORISTANO  
ECOLOGIA OGGI srl - LAMEZIA TERME  
EURECO srl - NAPOLI  
IMPRESA TURRITANA - PORTO TORRES  
NUOVA CARLETTI sas - PIOMBINO  
SIMAP srl - RAVENNA  
ECOLOGIA 2001 srl - ISOLA DI CAPO RIZZUTO  
AUSIMARE spa - CROTONE  
TRAPANESE TRASPORTI srl - TRAPANI  
PATANIA SERVIZI MARITTIMI srl - AUGUSTA  
TERNULLO CRISTOFORO srl - AUGUSTA  
VESTA spa - VENEZIA  
BONIFICHE.COM spa - GENOVA - PALERMO  
GMB COSTRUZIONI srl - PALERMO  
FULMAR snc - ANCONA  
GESTIONE PONTONI srl - AUGUSTA  
SERVIZI ECOLOGICI PORTO DI GENOVA spa - GENOVA

