

PIERO GALLERANO

*Assessore al Mare  
Comune di Napoli*

L'ISTITUZIONE DELL'ASSESSORATO AL MARE AL  
COMUNE DI NAPOLI. LE FONTI E LA METODOLOGIA  
COMUNE ED AUTORITÀ PORTUALE.  
L'APPLICAZIONE DELLA LEGGE 84/94.

**1. Istituzione dell'Assessorato al Mare al Comune di Napoli -  
Comune ed Autorità Portuale**

Nel libro verde sui porti e sulle infrastrutture marittime, recentemente pubblicato dalla Comunità Europea, sono contenute alcune considerazioni generali che risultano di rilevanza essenziale e che superano il campo di osservazione dello stesso recente studio.

La Commissione, dopo aver affermato che in base al principio garantito dall'art. 222 del Trattato di Roma, la Comunità deve rimanere neutrale riguardo allo *status* pubblico o privato degli operatori portuali e che la politica della sicurezza e della prevenzione dell'inquinamento marino costituisce punto centrale della Comunità, fa alcune puntualizzazioni.

In particolare, essa osserva che "dovrebbe essere rispettato il diritto degli Stati membri di definire il regime dei servizi prestati nei loro porti in base alle loro particolari condizioni geografiche, amministrative, sociali, tecniche e storiche".

Si ritiene che questo criterio, con gli opportuni adattamenti, vada esteso anche ai diversi porti esistenti nell'ambito statale. In questa cornice si inserisce una innovativa politica della locale Amministrazione Comunale, culminata nella istituzione del

primo Assessorato al Mare in una città metropolitana che ha consentito di prendere coscienza della indispensabilità di porre termine alla divisione tra la struttura sociale, economica e culturale della città da quella del porto<sup>1</sup>.

Secondo una interpretazione del referente la novella istituzione (Assessorato al Mare) deve costituire strumento di rinnovo di tradizioni abbandonate. Difatti, in altre epoche, i "Municipi" partecipavano attivamente alla vita marittima e portuale ed emanavano, unitamente alle Capitanerie di Porto ed alle Dogane, con frequenza, regolamenti diversi, dai quali derivavano quegli usi che sorgono e vivono nella pratica marittima di ogni giorno e che costituiscono una delle fonti del diritto della navigazione più importanti (art. 1 disposizioni preliminari al codice della navigazione). Gli usi, difatti, si formano e si modificano secondo le esigenze, in continua trasformazione, ovviando alle lentezze del procedimento legislativo e conferendo concretezza all'azione amministrativa.

Sullà base di tali presupposti, l'Assessorato ha attivato iniziative autonome, anche al di fuori delle sedi ove oggi avvengono usualmente (partecipazione del Sindaco o suo delegato alle riunioni del Comitato Portuale), divenendo esso stesso centro propulsore di raccordo di attività con le altre autorità, istituzioni diverse e, anche, col volontariato, che contribuisce ad una innovativa politica del settore. Ciò allo scopo di costruire procedimenti coordinati con le altre Istituzioni, che possono diventare successivamente regole di azioni, ispirate alla soddisfazione immediata di interessi generali, anche attraverso un raccordo con le circoscrizioni territoriali.

Si ritiene indispensabile reagire all'incedere di una "routine del disincanto" e al calo della fiducia nelle istituzioni pubbliche centrali e locali da parte dei cittadini<sup>2</sup>.

1. Decreto Sindacale n° 83 del 28 novembre 1997.

2. Renato Mannheimer, sole 24 ore, 28 giugno '98.

L'Istituto Universitario Navale e le altre Università, il Provveditorato agli Studi, i centri di ricerca, le Sovrintendenze e il volontariato hanno sottoscritto un protocollo d'intesa con il quale convengono di sostenere l'Assessorato al Mare, fornendo tutto il necessario supporto di competenze e di intenti, coordinando i propri programmi di attività e sviluppo. Ciò al fine di definire una immediata azione che lo stesso Assessorato dedicherà al settore mare come cultura, storia, ricerca, protezione dell'ambiente marino, nuove professionalità e strategie di sviluppo occupazionale per i giovani.

In una visita a Lisbona, al *workshop* del 28 giugno - 1 luglio 1998 per la protezione del mare e delle coste<sup>3</sup>, ho avuto modo di vedere, in una stupenda e drammatica frequenza, la storia futura dell'umanità; da una parte, la stupefacente bellezza del più grande acquario del mondo dove pulsa la vita di ogni specie ittica, in un *habitat* naturale lontano dalle maree nere e dalla proliferazione delle alghe e dai cambiamenti climatici futuri. Dall'altro, lo spettacolo del mare che circonda Lisbona, dove lo sconvolgimento dell'ambiente costiero, che interessa tutti i mari del globo, evidenzia la violenza e lo sfruttamento irrazionale delle risorse naturali.

In proposito, nella cornice di una strategia comune per la gestione integrata e la difesa della zona costiera napoletana, voglio segnalare una iniziativa dell'Assessorato al Mare che ha organizzato nel decorso anno, ma avrà carattere costante, la prima operazione "coste pulite", avente la finalità di salvaguardare un patrimonio unico, come risorsa occupazionale e per l'evoluzione delle zone costiere<sup>4</sup>.

3. Il Comune di Napoli e quello di Palermo sono entrati a far parte di un gruppo di lavoro di rilievo internazionale.

4. Iniziativa proposta ed organizzata dal Capo Staff Assessorato al Mare, dott. Giorgio Montagna.

Questa operazione è stata decisa nell'ambito di un gruppo di lavoro operativo istituito con decreto sindacale<sup>5</sup>, su proposta dell'Assessore al Mare, composto da Capitaneria di Porto, Autorità Portuale e altre Istituzioni, nonché da tutti gli uffici del Comune interessati nel settore. Finalità del gruppo è stato quello di superare i conflitti di competenza e l'assenza di un coordinamento programmatico e operativo nella gestione e tutela della risorsa mare.

L'operazione "coste pulite" ha portato le autorità che si interessano del mare a constatare congiuntamente lo stato in cui versano le zone costiere (Mergellina, S. Lucia, S. Giovanni, etc.) una volta gioielli unici di Napoli, invidiati in ogni parte del mondo. L'approccio realistico alla constatazione del degrado della realtà esistente, ha stimolato l'inizio di interventi ecologici che superano la frammentazione delle competenze. Per la prossima stagione estiva, alla stregua di quanto convenuto nella riunione del gruppo operativo del 6 maggio '99, con l'intervento dei diversi uffici del Comune e di rappresentanti dell'Autorità Portuale e della Capitaneria di Porto di Napoli<sup>6</sup>, saranno elaborate strategie comuni per la pulizia delle spiagge e delle scogliere e degli specchi acquei del litorale partenopeo.

L'essenza del metodo che si cerca di seguire, quindi, è quello sistematico, vale a dire quello del riconoscimento "dell'intimo legame e delle affinità per cui i singoli concetti giuridici e le singole regole sono connesse in una grande unità"<sup>7,8</sup>.

Questa unità è rappresentata dalla ricca e vivente realtà del diritto marittimo, costituito da un insieme organico, espressa-

5. Decreto Sindacale n° 1320 del 20 maggio 1998.

6. Com. Squillante C.P., dott. Di Luca A.P.

7. Savigny - sistema del diritto romano attuale, traduzione italiana di Vittorio Scialoja - Torino 1886 vol. I pag. 21.

8. P. Gallerano - *Sicurezza portuale e limiti della responsabilità del Comandante del Porto* - in *Studi Marittimi* n° 45, giugno 1994; sul *Riassetto* del Porto di Genova, *Guardia Costiera* anno I, n°1. *Le Capitanerie di Porto - funzioni e competenze* - *Rivista Trasporti* 28 aprile 1985.

mente in precedenza richiamato e che viene costantemente tenuto in evidenza dall'Assessore. Le leggi marittime hanno mantenuto per oltre un secolo, anche nell'attuale formulazione del codice della navigazione (art. 69 cod. nav.) e del regolamento marittimo (art. 93 reg. mare) la competenza e l'interesse dell'Autorità Comunale in caso di sinistri marittimi. Questo interesse generale, come rappresentanza diretta dei cittadini, è stato ricordato alle autorità marittime campane per un'intensa collaborazione in ogni settore. Ma il dato normativo richiamato che si è consolidato nel tempo, va supportato in strumenti e mezzi adeguati dell'Assessorato per le finalità che esso si prefigge di realizzare. Ciò renderebbe giustificato l'estensione dello stesso Assessorato in altri comuni costieri, allo scopo di mantenere nel settore mare, la rappresentanza diretta dei cittadini in una funzione difficile, di sussidiarietà e di componimento dei diversi interessi e anche di alternanza.

In proposito, sullo stesso tema, non si possono che confermare le preoccupazioni manifestate in altra occasione<sup>9</sup>, al momento dell'entrata in vigore della legge 28 gennaio 1994, n°84, sui problemi di non chiara definizione delle competenze tra Autorità Marittima e Autorità Portuale per il settore della sicurezza. E proprio alla stregua delle difficoltà insorte in materia, per un quadro normativo non sufficientemente organico, si ritiene opportuno richiamare la proposta avanzata in relazione al disegno di riassetto organizzativo del porto, nato sotto il nome di "linee programmatiche per lo sviluppo del porto di Genova", per la riconduzione di compiti connessi alla sicurezza nautica e portuale, nell'alveo della amministrazione dello Stato (Capitaneria di Porto)<sup>10</sup>. Ciò per una necessaria unitarietà di indirizzo e di direzione che armonizzi i principi della sicurezza nautica e portuale, in modo da costituire un insieme simmetrico e ordinato.

9. *Op. cit.*

10. *Op. cit.*

Per un approccio sempre realistico sulle tematiche del mare, è stata firmata una convenzione fra Comune di Napoli, Servizio Risorsa Mare (costituito esclusivamente da funzionari del Comune di Napoli) e l'Istituto Universitario Navale di Napoli per la ricognizione congiunta della fascia costiera e dell'area di rispetto del demanio marittimo. Tale ricognizione, servirà da supporto all'organizzazione successiva di tutte le attività di controllo del territorio per il monitoraggio dell'abusivismo ecologico, ambientale ed edilizio e per la successiva utilizzazione di tali aree per scopi turistici, ricreativi, culturali e produttivi.

La finalità della convenzione, parte fondamentale del bilancio dell'Assessorato dell'anno 1998, è stata estesa ad altre ipotesi analoghe nel P.E.G. comunale 1999 - 2001. E' convincimento profondo del referente, che tale strategia programmatica basata sul controllo conoscitivo e scientifico del territorio, può portare alle decisioni più utili alla collettività. *Decodificazione delle competenze, osservazione congiunta e realistica dei fatti, assunzione di responsabilità, ricerca e formazione anche sulla sicurezza, rispetto delle regole, costituiscono una strategia innovativa nelle politiche del mare.*

Nella stessa cornice prefigurata, è stata istituita, con delibera della Giunta Comunale del 7 maggio '99, n° 1477, una Consulta per la valorizzazione della Risorsa Mare, con i compiti di elaborare la promozione delle politiche per l'utilizzazione e la protezione del mare, del turismo marino e dello sviluppo dell'economia sociale e culturale del territorio. Nelle premesse della delibera, viene precisato che per la realizzazione degli obiettivi enunciati, occorre il contributo di tutte le Istituzioni e delle professionalità tecniche, del mondo del lavoro, del commercio e della cultura che operano nel campo della risorsa mare, nonché del volontariato. Nell'ambito della Consulta sono state istituite diverse sezioni di lavoro a cui partecipano anche i componenti del gruppo operativo in precedenza cennato.

## 2) Ulteriori aspetti sull'applicazione della legge 84/94

Vorrei soffermarmi su alcuni aspetti della legge 84/94 che ha unificato, sotto la veste di Autorità Portuale la grande diversità che contraddistingueva la natura, la forma e la causa di costituzione dei diversi Consorzi o Enti portuali disciolti. Appare indubbio che la notevole eterogeneità delle disciolte organizzazioni portuali ha inciso sulla attuazione, o meno, della riforma. In proposito, in dottrina, è stato osservato: "per il fatto che il processo di costituzione degli enti portuali si è svolto nell'arco di quasi un secolo ed in maniera settoriale e disorganica, è difficile trovare caratteri univoci. Ad ogni modo è possibile risalire ad alcuni tratti comuni e, pur prevalendo caratteri atipici, è possibile riscontrare che il carattere comune è dato dalla personalità giuridica di diritto pubblico e dalla competenza diretta a gestire unitariamente i servizi amministrativi e commerciali nel porto"<sup>11</sup>.

Ora, per quanto riguarda il porto di Napoli, a differenza di altri enti o consorzi portuali, non vi è stata una gestione unitaria dei servizi commerciali; e il Consorzio non ha mai svolto funzione di gestione diretta dell'attività di impresa portuale. Indubbiamente questo dato storico, non può essere dimenticato nella valutazione dell'attività svolta dalla locale Autorità Portuale e dei risultati raggiunti.

Per quanto concerne la realtà di Napoli vorrei enucleare alcune brevi considerazioni, a cui se ne antepone una di carattere generale. Le leggi rappresentano, come è noto, il prodotto naturale della convivenza in società di determinati gruppi di persone. Prodotto sui quali la formula legislativa può fare poco, se la regola di agire non preesiste nelle abitudini e nella cultura. Questo è il motivo per cui gli istituti giuridici che più resistono al tempo, sono quelli che nascono dai costumi prima di essere riconosciuti dal legislatore. Ora, se ogni porto ha il proprio ambiente geogra-

11. Alessandra Xerri Salamone, *L'ordinamento giuridico dei porti italiani*, Milano, Giuffrè Editore, 1998, pag.146.

fico, economico e politico che lo caratterizza, come è stato evidenziato in precedenza, nella realtà napoletana esiste da circa un cinquantennio una profonda frattura fra cultura cittadina e cultura marittima portuale. Questa profonda frattura è stata una delle cause, fra le altre, dei difetti di funzionamento del disciolto consorzio portuale, dato che i rappresentanti di Enti fondamentali per il funzionamento dell'Ente (Regione, Sindaci dei Comuni costieri, Sindaco di Napoli) erano sistematicamente assenti. E' necessario quindi, grazie oggi alla presenza continua nel Comitato Portuale della Regione, del Sindaco e della Provincia, che le proposte presentate dai diversi componenti siano oggetto di un dibattito costante e produttivo, superando la frammentarietà delle riunioni, realizzando gli interessi generali e soprattutto, gli interessi delle ristrette nicchie esistenti nello stesso ambito portuale. E' necessario, inoltre, per la riduzione dei costi portuali, che l'accordo di programma di cui alla Legge 241/90 richiamato dalla Legge 84/94, diventi strumento alternativo alle concessioni demaniali marittime fino ad oggi rilasciate. E' indispensabile, come ripetutamente proposto, che l'Autorità Portuale controlli i risultati delle attività portuali svolte in regime di libera concorrenza. Ciò consentirà di valutare adeguatamente, sempre nell'interesse pubblico, gli effetti favorevoli al preaccennato regime concessorio con la diminuzione dei costi dei servizi portuali e la eliminazione di eventuali organismi antieconomici, consentendo l'ingresso in ambito portuale di altre imprese più idonee ad esercitare il servizio medesimo. Alla privatizzazione, si deve unire la liberalizzazione, consentendo l'ingresso di nuove imprese nel mercato, realizzando così le finalità che la legge affida alle Autorità Portuali di indirizzo e di coordinamento.

Distinta considerazione meritano le seguenti problematiche:

1 - L'apertura del porto alla città, come già avvenuto in altri territori portuali, con la riconversione dei "waterfront", comporta la più urgente e razionale utilizzazione di aree portuali oggi esistenti.

In tale contesto di razionalizzazione, si esprime soddisfazione della ricezione della proposta avanzata per la utilizzazione finalizzata all'attività cantieristica di alcune aree che non avevano un consumo funzionale al rilancio della portualità. Ma identica esigenza di razionalizzazione si pone per altre aree quali il molo S. Vincenzo e il Beverello. Per quanto riguarda la zona occidentale, tra il molo Beverello e il molo Immacolatella Vecchia, zona caratterizzata da un pregio paesistico e naturale unico, dove esistono ambienti destinati ad altri usi estranei agli interessi pubblici marittimi, è indispensabile che il Comune e l'Autorità Portuale, procedano alla pianificazione della stessa area in modo da costruire una nuova realtà che segni l'effettivo incontro socio, economico e culturale tra città e comunità portuale. Sarà garantita, nel contempo, l'indispensabile sicurezza e ordine pubblico, nelle zone destinate ad operazioni portuali. Per la realizzazione delle finalità suddette, potrebbero essere attivate le procedure previste di cui agli artt. 34 Cod. Nav e 36 Reg., per un uso pubblico più conforme ai principi generali di sviluppo del territorio, con il solo essenziale scopo di offrire maggiore vivibilità e decoro alla città di Napoli.

Per quanto riguarda, invece, la zona orientale del porto e oltre la nuova darsena, è indispensabile che l'Amministrazione Comunale e l'Autorità Portuale concertino ed elaborino progetti comuni per una più razionale utilizzazione delle aree e degli immobili ivi esistenti, e che si presenta quanto mai urgente. Infine, non si può fare a meno di considerare che poco interesse ha riscosso la proposta del referente (verbale Comitato Portuale 29 aprile 1998) di creare a S. Giovanni a Teduccio una città del mare con nuova stazione marittima ed un porto turistico destinato alla piccola e media nautica.

### **Conclusioni**

I criteri di "catena completa" e di "ciclo continuo" che vengono oggi richiamati e che hanno carattere fortemente innovativo

nel sistema portuale, erano, come è noto, alla base dei provvedimenti di concessione di "autonomia funzionale", concernenti la dispensa dall'obbligo di servirsi delle maestranze portuali (art. 110 ultimo c. cod. nav. e oggi legge 84/94).

Quando in epoca anteriore alla riforma, venni interessato, unitamente ad altri tecnici dell'allora Ministro della Marina Mercantile, in seguito alla visita di alcuni porti interessati alla dispensa stessa (Trieste, Livorno, Taranto), feci presente che i lavoratori portuali potevano adeguarsi al criterio di "ciclo continuo", indispensabile per il funzionamento degli stabilimenti industriali installati a fil di costa, con un radicale modifica dei comportamenti dei medesimi (orario di lavoro, riduzione delle vette).

Ritengo che anche oggi, per alcuni porti, il problema rimanga sempre lo stesso, e non solo per le maestranze portuali, vale a dire comportamenti ispirati allo spirito della riforma ma soprattutto applicazione delle leggi esistenti. E' questa la vera rivoluzione copernicana.

Questa mia ultima esperienza, infine, induce a fortemente auspicare che le competenze a livello centrale attualmente frammentate in più dicasteri, vengano unificate in un centro di indirizzo e di coordinamento dei diversi settori che interessano il mare e la portualità. Ciò non contraddice al movimento legislativo di decentramento istituzionale in atto.

Del resto, lo stesso Bismark, che creò il 16 aprile 1871 un vero e proprio ordinamento federale con 25 stati tedeschi, ciascuno con le proprie competenze autonome, lasciò, con espressa previsione, al Governo Federale la Marina Mercantile.