

LA RIFORMA PORTUALE IN SLOVENIA*

Dr. Boris Jerman**

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. La storia della gestione portuale e gli effetti del regime demaniale dei porti in Slovenia. – 3. L'attuale modello portuale in Slovenia. – 4. Le ragioni per una riforma portuale in Slovenia. – 5. I diversi modelli per la gestione dei porti sloveni. – 6. Il decreto del governo sloveno sulla gestione del porto merci di Capodistria, sull'esecuzione delle attività portuali, sul conferimento della concessione per la gestione, amministrazione e manutenzione ordinaria delle infrastrutture portuali. – 7. Conclusione.

1. *Premessa*

Già dalla sua adesione all'Unione Europea, in Slovenia sono stati elaborati progetti per una riforma della gestione dei porti e del regime di proprietà dei terreni e delle infrastrutture portuali, attualmente regolati dal Codice della navigazione sloveno (CN), entrato in vigore nel 2001. Lo scopo principale di questi progetti è di garantire una migliore tutela dell'interesse pubblico e, nel contempo, continuare a garantire un'efficace esecuzione dei servizi portuali. Nei dibattiti che accompagnavano e che tutt'ora accompagnano i descritti sforzi spesso emerge che l'interesse pubblico nei porti sloveni non è regolato in un modo adeguato. Da un lato si vuole giustificare la ragione con il fatto che la Slovenia possiede soltanto quarantadue chilometri di costa con pochi porti, anche se una delle principali ragioni alla base della riforma portuale in Slovenia consiste nell'avvertita necessità di rinnovare il regolamento portuale, il che avrebbe una diretta influenza sulla gestione e sulla regolamentazione della proprietà del porto di Capodistria che è l'unico grande porto sloveno con diciassette milioni di tonnellate di traffico annuale, nonché un traffico di passeggeri che ha cominciato a svilupparsi. Tale porto costituisce un rilevante impianto economico per la Slovenia e uno dei suoi più importanti generatori economici, rappresentando un punto strategico non solo per la Slovenia, ma anche per altri paesi dell'Europa centrale e dell'Est.

Pertanto è stata istituita presso il Ministero dei trasporti una commissione incaricata di studiare diversi modelli di gestione dei porti e preparare il testo della nuova legge. Il lavoro della commissione si presenta non certo facile, soprattutto perché deve prendere in considerazione diversi interessi emersi in Slovenia a proposito della riforma portuale.

2. *La storia della gestione portuale e gli effetti del regime demaniale dei porti in Slovenia*

* Relazione tenuta al Convegno AIDIM "La normativa portuale in Slovenia e in Italia", Trieste 20 maggio 2007.

** Segretario Generale Associazione Slovena di Diritto Marittimo, Legale nel dipartimento giuridico del Porto di Capodistria, *Senior Lecturer* presso la Facoltà dei trasporti di Portorose (Università di Lubiana).

I progetti concernenti la riforma portuale in Slovenia possono essere meglio compresi conoscendo la storia della gestione portuale ed in particolare quella del regime della proprietà dei terreni e delle infrastrutture portuali.

L'esistente sistema portuale in Slovenia ha ancora le proprie radici nella “Legge sull'utilizzo dei porti” del 1961 della ex federazione Jugoslava, quando la gestione dei porti è stata affidata ai comuni, che erano obbligati, nella misura in cui fosse stato possibile, a trasferire la gestione dei porti alle imprese alle quali era stata conferita la proprietà delle banchine che non risultavano quindi più appartenenti al demanio pubblico. Prima i porti erano gestiti dalle capitanerie di porto che erano competenti per la manutenzione delle banchine, delle attrezzature portuali e delle altre attrezzature che si trovavano nei porti.

La legge del 1961 è rimasta in vigore in Slovenia fino al 1977 quando è stata emanata la nuova legge sui porti. Quest'ultima era una legge slovena perchè nel 1972 la competenza sui porti era passata dall'ex Federazione Jugoslava alle repubbliche federali. Dal punto di vista del contenuto, questa legge non aveva portato grandi novità. È stata in vigore fino al 2001 quando è stato promulgato il CN.

Il punto comune di tutte e tre le normative va focalizzato sul fatto che le stesse permettevano ad un solo soggetto di esercitare la gestione del porto, nonché l'esecuzione dei servizi portuali commerciali. Questo sistema ha portato un notevole sviluppo nell'industria portuale in Slovenia ed anche nell'ex Federazione jugoslava. I gestori portuali, che prestavano anche servizi portuali, erano imprese che operavano seguendo le regole del mercato. Questo aveva come conseguenza che la costruzione delle infrastrutture avveniva sulla base delle richieste del mercato. Inoltre, tutti gli investimenti venivano ammortizzati. Una tale situazione non si verificava invece in altri Paesi membri della Comunità Europea, dove spesso gli investimenti nelle infrastrutture portuali erano pianificati dallo Stato o dagli enti o dalle imprese pubbliche con i mezzi dei contribuenti. In questo modo si manifestava un debole collegamento con il mercato. Di conseguenza la costruzione delle infrastrutture non seguiva la domanda del mercato e anche il lavoro portuale non era efficiente in quanto non dipendeva dal mercato.

3. *L'attuale modello portuale in Slovenia*

L'attuale modello della gestione portuale in Slovenia, è regolato dal CN e ha le proprie radici nella citata Legge del 1961. Nel suddetto codice i porti sono classificati in tre gruppi: porti destinati al trasporto pubblico, porti per gli scopi specifici e porti militari.

Il governo determina i requisiti dei porti destinati al trasporto pubblico e dei porti militari. Gli altri porti ossia i porti per scopi specifici quali i porti per le attività turistiche ed i porti locali vengono regolati dal Comune dove il porto è situato (Art. 35 CN). La gestione dei porti militari non è disciplinata dal CN.

Le infrastrutture portuali possono essere di proprietà della Repubblica slovena, del Comune e di soggetti di diritto privato.

Partendo dal porto di Capodistria per la sua importanza in Slovenia, non stupisce il fatto che nella regolazione della proprietà delle infrastrutture nel porto ad opera del CN il suo

gestore Luka Koper d.d.¹ è specificatamente menzionato, soprattutto perché, in seguito alla privatizzazione del porto nel periodo di transizione, si dovevano regolare i rapporti tra Repubblica slovena e Luka Koper d.d. come gestore. La situazione non fu semplice dato che tutte le infrastrutture portuali furono finanziate e costruite dal gestore Luka Koper d.d. e dai suoi predecessori. Per questa ragione il CN prevede che le strade, i binari, gli ingressi, i recinti, la rete fognaria e la rete idrica, le elettroinstallazioni, l'illuminazione, le installazioni delle telecomunicazioni costituiscono apporto materiale della Repubblica di Slovenia nella società Luka Koper d.d. (Art. 32. CN). Il fatto è che queste infrastrutture negli anni novanta del secolo scorso furono prima nazionalizzate ed in seguito investite come apporto materiale nella Luka Koper d.d.. In questo modo furono riconosciuti gli investimenti nell'infrastruttura portuale al gestore del porto di Capodistria, Luka Koper d.d. Quanto invece ai terreni, nel 1994, sulla base della delibera del governo Sloveno numero 340-04/93-2/8-8 del 28 luglio 1994 e della delibera del Comune di Capodistria del 01.08.1994, la proprietà dei terreni, che nel periodo della ex Federazione jugoslava era passata ai predecessori di Luka Koper d.d., è stata nuovamente attribuita alla Repubblica slovena o al Comune.

Il CN non contiene norme molto dettagliate riguardanti la gestione dei porti. La Repubblica slovena o il Comune concedono la gestione delle infrastrutture al gestore tramite il conferimento di una concessione (Art. 32 CN). Il più significativo obbligo del gestore portuale consiste nell'organizzare il funzionamento del porto in modo che siano garantiti una navigazione sicura, la salvaguardia dell'ambiente e i servizi necessari per un regolare funzionamento (servizio di pilotaggio, rimorchio marittimo, caricazione e scaricazione delle merci) (Art. 41 CN).

Il descritto sistema della gestione dei porti sloveni permette al soggetto gestore di effettuare i servizi commerciali portuali direttamente oppure mediante l'affidamento ai terzi in qualità di subcontraenti del gestore. In questo modo egli assume il duplice ruolo di gestore del porto e di fornitore di servizi commerciali portuali.

Determinati servizi forniti nei porti sloveni vengono considerati servizi pubblici come la manutenzione ordinaria delle infrastrutture portuali, la raccolta dei rifiuti dalle navi e la manutenzione ordinaria delle infrastrutture destinate alla sicurezza della navigazione (Art. 43 CN).

I sopra citati servizi pubblici si possono effettuare in vari modi: di solito tramite il conferimento di una concessione a soggetti di diritto privato o ad un'impresa pubblica oppure direttamente dallo Stato o dal Comune (a seconda del porto) (Art. 47 CN).

I servizi pubblici vengono finanziati tramite le tasse portuali, approvate dal Ministro dei trasporti (Art. 48. CN), dovute per l'uso del porto, le tasse di stazionamento, le tasse di ormeggio, i corrispettivi per i servizi di raccolta dei rifiuti dalle navi e tramite finanziamenti da parte dello Stato. Se il fornitore del servizio pubblico effettua anche servizi portuali commerciali, deve tenere la contabilità separata.

Infine va tenuto presente che, avendo i porti di un'importanza strategica nell'economia nazionale, il CN prevede che lo sviluppo delle infrastrutture portuali venga attuato secondo il

¹ Società per azioni.

piano di sviluppo del porto che deve essere armonizzato con il programma di sviluppo marittimo nazionale previamente approvato da parte del Governo (Art. 34 CN).

4. *Le ragioni per una riforma portuale in Slovenia*

Come osservato nella premessa, fra le motivazioni addotte per giustificare una riforma portuale vi è anche quella di una migliore tutela dell'interesse pubblico. Una delle domande più frequenti, soprattutto per le persone che non conoscono la legislazione che regolava la proprietà in Slovenia e nell'ex Jugoslavia prima della transizione, è quella del perchè nel periodo della transizione – o per meglio dire con il cambiamento del sistema politico – l'esistente legislazione portuale non fosse più adeguata a proteggere l'interesse pubblico.

Prima della transizione, ovvero sotto il sistema politico socialista, la proprietà privata sui mezzi di produzione in Slovenia era molto limitata. I cittadini potevano di propria iniziativa compiere scarse attività imprenditoriali. In nessun modo era loro permesso di eseguire attività imprenditoriali che richiedessero lo stabilimento di grandi impianti industriali. La gran parte dei mezzi di produzione era di cd “proprietà sociale” della quale non esisteva peraltro un'esatta definizione. Si trattava di una proprietà creata sulla base del lavoro dei cittadini e sulla quale nessuno poteva vantare una proprietà esclusiva o qualche diritto che derivava dalla proprietà². Era cioè una proprietà rivolta ad uno specifico fine sociale nel senso che i cittadini avevano soltanto il diritto di usarla per ragioni di produzione³. Questo concetto di proprietà dal punto non è mai stato troppo chiaro alla generalità sicché si è andata sviluppando una definizione secondo la quale la “proprietà sociale” era una “proprietà di tutti e di nessuno”.

Nonostante la scarsa chiarezza della nozione, la proprietà privata era oggetto di specifica regolamentazione. Innanzi tutto non era lecito ipotecarla. La vendita della “proprietà sociale” ai cittadini e la sua trasformazione in proprietà privata era possibile, però non poteva essere realizzata in massa, perchè gli altri meccanismi del sistema non lo permettevano. Infatti i cittadini potevano disporre in proprietà soltanto di piccoli impianti industriali o di dieci ettari di terreno per svolgere attività agricole. È evidente che, anche se qualche cittadino disponeva di mezzi finanziari, non poteva acquistare la “proprietà sociale” a causa delle restrizioni sopraccitate. D'altro lato, tutta la proprietà immobiliare, compresa quella in “proprietà sociale”, non era consentita ai soggetti che non erano cittadini jugoslavi o non avevano la sede in Jugoslavia. Questa misura era entrata in vigore al fine di proteggere i beni immobili, soprattutto nei confronti delle persone fisiche e giuridiche dell'Occidente che avevano abbastanza capitale per acquistarli.

Il descritto sistema era capace di proteggere l'intera “proprietà sociale”, sia quella destinata a realizzare il mercato, sia quella destinata a soddisfare gli interessi pubblici, come per esempio i porti. Questa era la ragione principale per la quale il demanio pubblico non era necessario e il diritto che lo regolava era quasi sconosciuto.

Con il cambiamento del sistema politico cambiarono anche i sistemi di proprietà. La “proprietà sociale” fu abolita e la proprietà privata assunse nuovamente un ruolo della

² Pavčnik. M., Pravo, 1987, p.51.

³ *Ibidem*.

proprietà principale. Per la protezione degli interessi pubblici è stato allora reintrodotta il demanio pubblico.

Nell'ambito portuale questo non è avvenuto subito. Il CN è entrato in vigore solo nel 2001, dieci anni dopo il cambiamento del sistema economico, ma già nel 1994 lo Stato prese certe misure per proteggere l'interesse pubblico. Una misura del genere fu la sopra menzionata nazionalizzazione dei terreni che si trovavano nel porto di Capodistria. In questo modo, la maggior parte dei terreni è passata in proprietà dello Stato. Il resto dei terreni passò in proprietà del Comune di Capodistria. Una minima parte dei terreni restò in proprietà dei privati, ma siccome essi rappresentavano una scarsa parte dei terreni del porto di Capodistria, avevano poca influenza sull'interesse pubblico. Con l'entrata in vigore del CN, i terreni e le infrastrutture nei porti non diventarono demanio marittimo. L'unica disposizione nel CN che protegge l'interesse pubblico ad un corretto uso delle infrastrutture portuali è quella che prevede che tali infrastrutture possano essere utilizzate soltanto per gli scopi per i quali sono destinate e che non possono far parte della massa fallimentare (Art. 32 CN).

L'interesse pubblico non può essere tutelato soltanto tramite la regolazione del regime proprietario dei terreni e delle infrastrutture, ma anche tramite la separazione dell'attività svolta nell'interesse pubblico e quella nell'interesse privato. A tale proposito viene in rilievo il principio della separazione tra la gestione portuale e l'esecuzione dei servizi portuali. Nell'ordine giuridico dell'Unione Europea non è evidente che un gestore portuale non possa allo stesso tempo eseguire anche i servizi portuali commerciali. Da alcuni documenti dell'UE o proposte di direttive che non sono ancora entrate in vigore, risulta che un gestore può eseguire anche i servizi portuali sotto certe condizioni⁴. Questo fatto non ha soddisfatto tutte le parti in Slovenia, soprattutto quelle che si oppongono di principio che un soggetto possa contestualmente perseguire un interesse pubblico connesso alla gestione di un porto e l'interesse privato relativo all'esecuzione dei servizi portuali. In quest'integrazione si intravede soprattutto il pericolo che la gestione portuale possa essere sottoposta agli interessi privati di un gestore che esegue anche i servizi portuali dove l'intento finale è per lui principalmente quello di accumulare profitto.

Pertanto gli sforzi maggiori per realizzare la riforma portuale in Slovenia vanno nella direzione della divisione tra la gestione e l'esecuzione dei servizi commerciali portuali in modo che queste attività siano eseguite da due soggetti diversi. Uno dei problemi di questa riforma deriva dal fatto che l'attuale sistema della gestione dei porti regolato dal CN si è dimostrato molto efficace dal punto di vista economico. Questo lo dimostrano non soltanto i risultati economici, ma anche i suggerimenti provenienti dall'estero di non lasciare nei porti

⁴ Nelle due proposte di Direttiva del Parlamento e Consiglio europeo sull'accesso al mercato dei servizi portuali: del 13 Febbraio 2001 (in *COM/2001/35* def.) e del 13 Ottobre 2004 (in *COM/2004/645* def.), non è proibito che il gestore portuale esegua anche i servizi portuali commerciali sotto certe condizioni. Qualora il gestore portuale eserciti autonomamente delle attività portuali non potrà decidere nelle gare pubbliche per la selezione degli esecutori dei servizi portuali relativi alla attività che egli svolge in proprio (Art. 7 di direttiva di 2001 e Art. 8 di direttiva di 2004). La contabilità del gestore portuale che riguarda la gestione del porto deve essere separata dalla contabilità che riguarda i servizi portuali (Art. 12 della proposta di direttiva di 2001 e Art. 19 della proposta di direttiva di 2004).

troppo spazio allo Stato o ai suoi enti per il timore che essi non agiscano sulla base di principi economici fondamentali per rendere i porti efficienti. Per questa ragione si deve prima di tutto modificare il sistema della gestione portuale con l'intento di una migliore protezione dell'interesse pubblico, analizzare molto bene le misure con le quali verrà ottenuta questa protezione e le conseguenze sull'efficienza economica dei porti. Gli argomenti che negli Stati dell'Unione Europea prevale il sistema della gestione dei porti tramite autorità portuali non può essere un argomento soddisfacente per introdurre un siffatto modello anche in Slovenia visto che, oltre tutto, la gestione dei porti tramite le autorità portuali o enti indipendenti dai prestatori dei servizi portuali non è prescritta nella legislazione dell'Unione Europea.

5. *I diversi modelli per la gestione dei porti sloveni*

La necessità di pervenire ad una riforma portuale era maggiormente avvertita nel 2006 e nel 2007, poi seguì un periodo di inattività. La ragione principale dipese dal fatto che la concessione per la gestione del porto di Capodistria non fu conferita nemmeno sette anni dopo l'entrata in vigore del CN, anche se sulla base del CN avrebbe dovuto essere conferita al presente gestore del porto di Capodistria entro sei mesi dall'entrata in vigore del codice della navigazione (997 CN). Attendere una nuova legge per rilasciare la concessione avrebbe necessitato troppo tempo, perciò fu presa la decisione di rilasciare la concessione sulla base dell'esistente CN e di continuare in seguito il lavoro per pervenire ad una nuova legge speciale sulla gestione dei porti.

Fino all'interruzione del lavoro sono state avanzate varie proposte su come fondare la nuova gestione dei porti e quale stato conferire ai terreni e all'infrastruttura portuale: costituire un'autorità portuale, proclamare il demanio pubblico sui terreni e sulle infrastrutture portuali; introdurre il diritto di prelazione dello Stato e del Comune sui terreni portuali; allargare le competenze della presente Amministrazione marittima, che già adesso possiede certe competenze nella gestione dei porti, in modo da non costituire l'autorità portuale; stabilire un'impresa pubblica fondata dallo Stato ai fini della gestione delle infrastrutture portuali; porre il divieto di ipotecare le infrastrutture portuali e il divieto che queste ultime siano oggetto di procedura fallimentare ecc.

In base a quanto sopra esposto sono stati proposti diversi modelli per la gestione del porto. Fino a quando i lavori relativi alla riforma portuale non si sono fermati, sono stati presentati tre principali modelli di gestione portuale.

Tutti i modelli si basano sulla suddivisione dei porti in porti per il trasporto pubblico e porti per gli scopi specifici.

Il governo provvede alla classificazione dei porti per il trasporto pubblico incluso il trasporto internazionale, dei porti di interesse commerciale nazionale e dei porti di competenza degli organi statali.

Tutti gli altri porti sono definiti dagli atti comunali. I porti comunali vengono gestiti dal Comune che può costituire un'impresa pubblica o conferire la concessione ad un soggetto di diritto privato. Nel secondo modello, il Comune può gestire i porti anche tramite un'autorità amministrativa.

I porti di competenza degli organi statali vengono gestiti in conformità alle disposizioni che riguardano la gestione del patrimonio statale ed in conformità alla legge che definisce la gestione dei porti.

La principale parte della riforma portuale è basata sui porti di interesse commerciale nazionale il che non sorprende perché una delle principali ragioni alla base della riforma trova fondamento nell'opinione che nel porto di Capodistria, che è per ora l'unico porto in Slovenia che corrisponde ai criteri dei porti di importanza commerciale nazionale, l'esistente CN non protegge abbastanza l'interesse pubblico per cui si ravvisa il pericolo che il presente gestore possa approfittare dei poteri pubblici di cui dispone per perseguire i suoi interessi privati.

Di seguito sono descritti i sopraccitati tre modelli:

a) Primo modello

Il primo modello propone l'istituzione dell'autorità portuale per la gestione dei porti d'importanza nazionale. L'autorità portuale è persona giuridica di diritto pubblico, fondata dallo Stato, e, se non è diversamente determinato, funziona in conformità alla Legge sulle agenzie pubbliche.

Le competenze dell'autorità portuale sono le seguenti:

- impegno per un sicuro e regolare funzionamento del porto e cura dell'esecuzione dei servizi portuali e altri servizi commerciali nel porto,
- organizzazione del funzionamento del porto in tal modo da garantire una navigazione sicura e in modo da salvaguardare l'ambiente,
- controllo sul funzionamento regolare del porto,
- impegno per lo sviluppo del porto e, con il consenso del governo, approvazione del piano di sviluppo del porto,
- gestione delle infrastrutture portuali, provvedendo alla loro costruzione e manutenzione se questa attività non viene eseguita dal prestatore dei servizi portuali al quale è conferita la concessione sulla base dell'atto e del contratto di concessione,
- costruzione dell'infrastruttura portuale in nome e per conto dello Stato nel caso non sia stata conferita la concessione per la costruzione al prestatore dei servizi portuali,
- gestione e manutenzione della sovrastruttura portuale laddove questo compito non viene eseguito dal fornitore dei servizi portuali.

Inoltre, su attribuzione del Ministro e previo suo consenso, l'autorità portuale:

- determina la disciplina portuale,
- determina le tasse portuali e la maggiorazione dei prezzi per i servizi tecnico-nautici,
- prescrive le condizioni per l'ottenimento dell'autorizzazione per la fornitura dei servizi portuali e approva l'atto di concessione per la fornitura dei servizi portuali o per la fornitura dei servizi portuali pubblici e per la costruzione dell'infrastruttura portuale,
- rilascia le concessioni per i servizi portuali e per i servizi pubblici quando, secondo la legge, essi vengono prestati sulla base di un atto concessorio,

- rilascia le autorizzazioni per i servizi portuali, i servizi pubblici e altri servizi portuali quando essi vengono eseguiti in base ad un'autorizzazione,
- rilascia la concessione per le costruzioni da effettuarsi nel porto,
- revoca le autorizzazioni e le concessioni,
- in nome e per conto dello Stato stipula i contratti di concessione.

Questo modello prevede che i terreni portuali e l'infrastruttura portuale facciano parte del pubblico demanio che, come tale, non può essere venduto. Questo vale sia per i porti d'interesse economico nazionale sia per gli altri porti. Lo Stato e il Comune hanno il diritto di prelazione sui terreni portuali e sull'infrastruttura che sono di proprietà di soggetti di diritto privato.

b) *Secondo modello*

Il modello allarga le competenze dell'Amministrazione marittima della Slovenia (organo dello Stato nel quadro del Ministero dei trasporti). La principale caratteristica di questo modello consiste nel fatto che la funzione di controllo della gestione dei porti d'interesse economico nazionale viene attuata dall'Amministrazione marittima di Slovenia e la gestione operativa viene attuata dal soggetto di diritto privato che nel porto esercita i servizi portuali o da un soggetto terzo di diritto privato.

Nell'ambito della gestione operativa rientrano diverse mansioni, essenziali per il funzionamento del porto. La concessione può riguardare tutte queste mansioni oppure solo alcune (gestione delle infrastrutture portuali, costruzione e manutenzione delle infrastrutture portuali, salvaguardia dell'ambiente, protezione del porto ecc.).

L'espressione "gestione operativa" viene utilizzata perchè l'operatore non è autonomo nella gestione portuale. Lo stesso, infatti, provvede alla gestione in conformità alle disposizioni del contratto di concessione stipulato a seguito dell'atto di concessione e secondo i piani operativi che sono recepiti dal gestore operativo e approvati dall'Amministrazione marittima slovena. Il contratto di concessione e i piani operativi devono essere formulati in conformità con il piano di sviluppo del porto, predisposto dal gestore operativo, che deve essere approvato dall'Amministrazione marittima slovena.

Finora l'Amministrazione marittima slovena provvedeva ad un certo controllo della gestione nel porto principale-sloveno, il porto merci di Capodistria, ma soltanto riguardo allo stato ed alla manutenzione delle banchine, terreni edificabili, terreni urbanizzati. Inoltre si occupava dei fondali e della manutenzione dello specchio acqueo portuale di Capodistria.

Oltre al controllo della gestione, l'Amministrazione marittima slovena ha anche le seguenti competenze:

- prescrizione delle condizioni per l'ottenimento della concessione e il rilascio dell'atto di concessione,
- gestione delle procedure amministrative,
- approvazione delle tasse portuali determinate dal fornitore dei servizi portuali,

- monitoraggio delle condizioni sul mercato dei servizi portuali e contatti con i fornitori dei servizi portuali al fine di provvedere ad un'efficace pianificazione dello sviluppo del porto,
- garanzia delle condizioni per un regolare ed efficace funzionamento del porto,
- armonizzazione delle relazioni tra vari fornitori dei servizi nel porto,
- intervento nei casi di emergenza,
- promozione della Repubblica slovena come luogo di destinazione marittima.

Questo modello non esclude che i terreni portuali e le banchine operative diventino di demanio pubblico; vi sono invece obiezioni che lo diventino le infrastrutture portuali. In ogni caso, questo modello esclude la possibilità che per l'esecuzione dei servizi commerciali nel porto (agenzia, spedizione, controllo della merce, fornitura alle navi ecc), che non siano servizi portuali (caricazione e scaricazione della merce, servizio di pilotaggio, rimorchio, ormeggio) o servizi pubblici (raccolta dei rifiuti), sia necessaria un'autorizzazione. Questo non vale per il primo o terzo modello dove sono molto più evidenti le tendenze favorevoli alla previsione di un'autorizzazione per l'esecuzione dei servizi commerciali nel porto.

c) *Terzo modello*

Il terzo modello, che introduce la gestione dei porti di importanza nazionale, allarga le competenze all'Amministrazione marittima slovena e introduce l'istituzione di un'impresa pubblica di proprietà dello Stato.

Secondo questo modello nel porto vi sono tre protagonisti:

- l'Amministrazione marittima slovena,
- l'Impresa pubblica costituita dallo Stato,
- i fornitori dei servizi portuali.

L'Amministrazione marittima slovena possiede la maggior parte delle competenze attribuite all'Autorità portuale indicate nel primo modello. L'unica differenza sta nel fatto che l'Amministrazione marittima slovena non è direttamente coinvolta nella gestione, costruzione e manutenzione delle infrastrutture portuali. Questa funzione è lasciata all'impresa pubblica costituita dallo Stato, mentre l'Amministrazione marittima slovena esegue soltanto il controllo.

L'impresa pubblica, fondata dallo Stato, ha le seguenti competenze: gestisce l'infrastruttura portuale, provvede alla sua costruzione nonché alla manutenzione, gestisce la sovrastruttura portuale laddove non viene gestita dal fornitore dei servizi portuali, stipula i contratti di locazione dell'infrastruttura portuale con soggetti di diritto privato ai quali l'Amministrazione marittima slovena rilascia la concessione o l'autorizzazione per l'esecuzione dei servizi portuali o di altri servizi commerciali che si eseguono nel porto, provvede all'acquisizione della tassa per l'uso della banchina.

Una delle ragioni per la costituzione di un'impresa pubblica di proprietà dello Stato sta anche nel fatto che l'impresa pubblica potrebbe provvedere agli investimenti direttamente senza dover espletare le gare pubbliche per il rilascio della concessione di costruzione nell'infrastruttura portuale.

6. *Il decreto del governo sloveno sulla gestione del porto merci di Capodistria, sull'esecuzione delle attività portuali, sul conferimento della concessione per la gestione, amministrazione e manutenzione ordinaria delle infrastrutture portuali*

A partire dal 2007 il Governo Sloveno si è molto impegnato per emanare un decreto volto a disciplinare le questioni più importanti in relazione alla gestione del porto di Capodistria ed al conferimento della concessione. Tale impegno è sfociato nell'adozione del Decreto sulla gestione del porto delle merci di Capodistria, sull'esecuzione delle attività portuali, sul conferimento della concessione per la gestione, amministrazione e manutenzione ordinaria delle infrastrutture portuali, pubblicato nella Gazzetta ufficiale della Repubblica slovena n. 71/2008 del 14.07.2008.

Il nucleo del decreto è la trasmissione delle competenze che riguardano la gran parte della gestione del porto di Capodistria dal presente gestore alla Repubblica slovena per cui i compiti di gestione vengono eseguiti dal Ministero dei trasporti e dall'Amministrazione marittima.

Secondo l'articolo 5 del decreto, il gestore, il Ministero dei trasporti e l'Amministrazione marittima svolgono le seguenti attività di gestione:

- garantiscono una sicura navigazione nell'ambito portuale,
- provvedono ad un fluente funzionamento del porto,
- provvedono ad ottenere il permesso a sfruttare gli specchi acquei nel porto,
- prevedono che sia acquisito il “permesso acqueo”⁵ che serve per il funzionamento del porto,
- regolamentano i rapporti pubblici-privati sulla concessione relativa all'esecuzione dei servizi, che compongono l'attività portuale ,
- provvedono all'esecuzione dei servizi pubblici nel porto⁶,
- danno in locazione i terreni di proprietà della Repubblica slovena che si trovano nel porto,
- provvedono alla gestione dell'infrastruttura portuale e alla gestione dell'infrastruttura portuale per il traffico pubblico,
- provvedono alle misure relative alla difesa e alla sicurezza, nonché alla protezione ed al salvataggio in conformità alle disposizioni del contratto di concessione,

⁵ Secondo la Legge sul diritto dell'uso dell'acqua, il diritto per un uso speciale del demanio acqueo e marittimo e alluvionale (articolo 7, comma 35) viene conferito tramite il permesso acqueo o tramite la concessione (articolo 108, comma 1). Tramite il permesso acqueo se colui che intende investire nell'infrastruttura portuale è la persona di diritto pubblico (articolo 125, comma 9), tramite la concessione invece nel caso colui che intende investire nell'infrastruttura portuale è la persona di diritto privato (articolo 136, comma 4).

⁶ L'articolo 44 di CN regola tre servizi pubblici nel Porto di Capodistria: manutenzione ordinaria delle infrastrutture portuali, raccolta dei rifiuti dalle navi e manutenzione ordinaria delle infrastrutture destinate alla sicurezza della navigazione.

- garantiscono gli ormeggi e l'uso delle infrastrutture portuali relative all'ormeggio delle imbarcazioni di intervento e il deposito delle attrezzature per l'intervento nel caso di un improvviso inquinamento degli specchi marittimi nel porto,
- provvedono allo sviluppo del porto,
- eseguono il controllo dell'esecuzione delle concessioni conferite sulla base del decreto,
- prescrivono le condizioni per una sicura navigazione nelle acque portuali,
- prescrivono le condizioni per l'uso del porto necessarie per l'esecuzione di attività di trasporto, servizi portuali ed altri servizi commerciali nel porto⁷.

Secondo il par. IV dell'art. 4 del decreto il gestore portuale può, sulla base del contratto di concessione, trasferire al concessionario alcune attività che riguardano la gestione del porto e non comportano l'assolvimento di funzioni amministrative. Se anche nel decreto non viene direttamente definito, non possono essere trasferite al concessionario le funzioni di controllo.

Oltre alla gestione del porto di Capodistria, il Decreto introduce anche l'amministrazione che viene conferita tramite la concessione. La differenza tra la gestione e l'amministrazione consiste nel fatto che nell'ambito dell'amministrazione il concessionario esegue compiti organizzativi che sono necessari per la realizzazione dei fini operativi nell'esecuzione dell'attività portuale, mentre la gestione è basata sulle attività strategiche del funzionamento del porto come sopra definite.

In conformità all'articolo 8 del decreto sono appannaggio della amministrazione le seguenti funzioni:

- armonizzazione delle attività per una regolare esecuzione delle operazioni di caricazione e di scaricazione, deposito e trasporto nell'ambito del porto,
- armonizzazione delle attività per una regolare esecuzione del traffico passeggeri,
- acquisto delle attrezzature necessarie per l'esecuzione delle attività portuali,
- mantenimento dell'ordine nel porto (sicurezza, vigili del fuoco, sicurezza al lavoro),
- esecuzione di tutte le misure per prevenire l'inquinamento del mare,
- esecuzione delle attività relative alla difesa e alla sicurezza della navigazione in relazione all'obbligazione dello Stato di intervenire nel caso d'incidenti e situazioni di crisi ovvero per l'assolvimento delle obbligazioni internazionali dello Stato, approvate dalle organizzazioni internazionali o in base ai contratti internazionali, in conformità al contratto di concessione.
- pulizia del territorio e dello specchio acqueo nel porto (gestione dei rifiuti).

Siccome il decreto definisce il rapporto di concessione per il porto di Capodistria come una relazione omnicomprensiva⁸, in cui vengono conferite al concessionario sia le funzioni di amministrazione del porto, sia quelle di esecuzione dei servizi portuali, collegate al trasporto di passeggeri e di merci, indicate nel decreto⁹. Per gli altri servizi non esiste un'esclusiva, ma

⁷ Le attività di cui ai commi 1, 2, 3, 4, 8 e 12 dell'articolo 5 vengono eseguite dall'Amministrazione marittima, le altre attività invece dal Ministero dei trasporti.

⁸ Articolo 28, comma 1.

⁹ Secondo l'articolo 10 del decreto i servizi per la manipolazione della merce per i quali il concessionario ottiene una concessione esclusiva sono: ormeggio della nave, tutti i servizi necessari per la scaricazione e la caricazione della nave, trasporto delle merci nel porto, deposito delle merci.

se i fornitori dei servizi usano l'infrastruttura portuale per eseguire queste attività in porto devono pagare un'imposta¹⁰.

Oltre alla concessione per l'amministrazione del porto e per l'esecuzione dei servizi portuali connessi alle merci e ai passeggeri, sul concessionario grava anche l'obbligo di assicurare la manutenzione regolare dell'infrastruttura destinata al traffico pubblico¹¹, nonché alcuni compiti che riguardano la gestione del porto e che possono essere trasferiti dalla Repubblica slovena al concessionario come sopra descritto.

La descritta regolazione della gestione del porto di Capodistria rappresenta una novità, anche se esiste sempre un legame con il precedente sistema. Tramite l'amministrazione del porto e la possibilità di trasmissione di alcune competenze della gestione dal gestore del porto al concessionario che esegue così i compiti di amministrazione e i servizi connessi con la merce e i passeggeri, quest'ultimo conserva un legame, che si è dimostrato molto efficace, tra la gestione del porto e l'esecuzione dei servizi portuali.

7. Conclusione

Negli ultimi anni si è discusso e lavorato moltissimo per pervenire ad una riforma portuale in Slovenia con opinioni diverse sull'indirizzo che essa avrebbe dovuto assumere. Una possibile risposta fu data con il decreto del Governo per il Porto di Capodistria. Già quando si lavorava su diversi modelli di gestione portuale si era tenuto conto del fatto che il sistema portuale in Slovenia è molto efficiente dal punto economico e che solo l'interesse pubblico doveva essere meglio protetto. Il Decreto del governo sloveno rispetta tutto ciò, di modo che le principali funzioni della gestione portuale del Porto di Capodistria sono state trasferite dal presente gestore, che esegue anche i servizi portuali commerciali, allo Stato. Da un altro lato, esso permette che alcune competenze gestionali, che non riguardano l'esecuzione delle mansioni amministrative, vengano eseguite tramite la concessione conferita al soggetto che è anche il prestatore dei servizi portuali. Lo stesso soggetto può altresì gestire il porto per realizzare i fini operativi. In questo modo il soggetto, che esegue i servizi portuali, può anche in un modo limitato influenzare la gestione del porto. Con questo sistema si è riusciti ad ottenere, se anche in un modo più debole rispetto al passato, il contatto diretto tra l'attività di gestione e l'attività relativa all'esecuzione dei servizi portuali. Dalla fondazione del Porto di Capodistria il descritto legame era un fattore molto importante per il suo sviluppo

Tra i servizi connessi con il traffico dei passeggeri secondo lo stesso articolo risultano: ormeggio della nave, tutti i servizi necessari per l'ingresso e l'uscita dei passeggeri, trasporto dei passeggeri in area portuale.

¹⁰ Il Decreto non descrive quali sono gli altri servizi portuali, ma nel suo articolo 22, comma 1, stabilisce che il prestatore deve pagare le tasse portuali quando usa il porto per la loro esecuzione.

¹¹ Il Decreto prevede due tipi d'infrastruttura. L'infrastruttura destinata al trasporto pubblico che rappresenta l'infrastruttura di base è fondamentale per il funzionamento del porto. Secondo l'art. 3 di decreto rientrano in questo tipo di infrastrutture ad esempio: lo specchio acqueo, le banchine, i frangiflutti, gli accessi ai moli, le attrezzature per l'ormeggio, gli altri edifici e le attrezzature utilizzati per la sicurezza della navigazione e per un ormeggio sicuro, gli ingressi, gli accessi primari ed i binari ferroviari destinati al trasporto pubblico su strada. Tutta l'altra infrastruttura non destinata al trasporto pubblico è definita come altra infrastruttura”.

perché il soggetto che gestiva il porto nello stesso momento agiva anche nel mercato e non poteva perciò permettersi una gestione del porto contraria alle esigenze del mercato.

Siccome il decreto del governo sloveno è soltanto un atto esecutivo e le tendenze per l'emanazione della riforma portuale non sono cessate, è molto probabile che nel futuro il Decreto del Governo sloveno sul porto di Capodistria costituisca un importante punto di partenza per una riforma completa della disciplina portuale. In ogni caso, si possono attendere dibattiti molto intensi sui sistemi di gestione dei porti potendosi scegliere un classico gestore come è l'Autorità portuale ben conosciuta in tutti i paesi dell'EU o un'alternativa dove il prestatore dei servizi portuali possiede alcune competenze di gestione del porto.