

## Focus Team Trasporti/Navigazione

Ottobre 2018

Focus Team Trasporti /  
Navigazione



Focus Team Leader  
Marco Arato, *partner*  
[Marco.Arato@belex.com](mailto:Marco.Arato@belex.com)  
Tel.: 010-813 849  
02-771131

Autori:

**Francesco Anglani**



[Francesco.Anglani@belex.com](mailto:Francesco.Anglani@belex.com)  
Tel. 06-845511  
02-771131

**Giorgio Bitonto**

[Giorgio.Bitonto@belex.com](mailto:Giorgio.Bitonto@belex.com)  
Tel. 06-845511  
02-771131

---

### **PORTI E AEROPORTI: DALLA LIBERALIZZAZIONE DEL SETTORE ALL'APPLICAZIONE DELLA NORMATIVA ANTITRUST**

Fino agli anni '90, la gestione di porti ed aeroporti era concessa in via esclusiva ad un unico soggetto (il “**Gestore**”), responsabile del funzionamento della relativa infrastruttura e di tutte le attività necessarie al trasporto di persone e merci.

Tale assetto monopolistico del mercato permetteva una chiara allocazione di responsabilità in capo al Gestore e un elevato livello di sicurezza, ma non consentiva un adeguato sviluppo delle condizioni di concorrenza, comportando **innegabili svantaggi** connessi, in particolare, alla scarsa qualità dei servizi resi e agli elevati costi sostenuti dagli operatori navali e aerei per l'utilizzo dell'infrastruttura.

Negli anni '90 l'Unione Europea ha dunque avviato un **processo di liberalizzazione** di alcune attività svolte all'interno di porti e aeroporti al fine di stimolare la concorrenza e consentire così a vettori e passeggeri di beneficiare di una maggiore scelta e varietà di servizi a prezzi inferiori.

Ad oltre 20 anni dall'entrata in vigore delle norme nazionali di recepimento della spinta liberalizzatrice europea, sembra dunque giunto il momento di effettuare un **primo bilancio sullo stato di apertura del mercato**, analizzando non solo il quadro regolamentare di riferimento, ma anche la prassi applicativa della Commissione Europea e dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (“**AGCM**”) in materia di tutela della concorrenza in tale settore.

#### **I. Le attività liberalizzate e gli obblighi del Gestore**



Con riguardo ai **porti**, la spinta liberalizzatrice comunitaria è stata recepita in Italia con legge n. 84/1994 che ha sottratto al monopolio del Gestore una serie di attività quali, ad esempio, il rifornimento carburante, la movimentazione delle merci, l'assistenza passeggeri nelle operazioni di sbarco e imbarco e il rimorchio e pilotaggio dei natanti all'interno del porto (“**Servizi Portuali**”).

Analoghe disposizioni hanno investito il settore **aeroportuale**. In particolare, il d.lgs. 18/1999, di recepimento della normativa europea, ha previsto che il Gestore non fosse più il solo soggetto legittimato a svolgere una serie di servizi necessari alle attività di volo e di trasporto tra cui il rifornimento carburante, lo scongelamento delle ali, la pulizia degli aeromobili, l'assistenza dei passeggeri in aeroporto, lo smistamento bagagli e la movimentazione delle merci ("**Servizi Aviation**").



Pertanto, già a partire dalla metà degli anni '90, sia il Gestore sia imprese terze interessate all'erogazione di tali servizi ("**Operatori Terzi**") potevano fornire in Italia Servizi Portuali e Aviation in regime di libera concorrenza.

Inoltre, poiché il controllo delle infrastrutture portuali e aeroportuali necessarie allo svolgimento dei servizi liberalizzati rimaneva comunque in capo ai Gestori, sono state poste in capo a tali soggetti una serie di **obblighi regolamentari** volti a garantire che gli Operatori Terzi avessero effettivamente la possibilità di svolgere i servizi liberalizzati. Si tratta, in particolare, dell'obbligo di:

**Obblighi regolamentari imposti ai Gestori portuali e aeroportuali per garantire una sana concorrenza**

- concedere a tutti gli Operatori Terzi **pieno accesso** alle infrastrutture a condizioni non discriminatorie;
- selezionare con **gara ad evidenza pubblica** gli Operatori Terzi cui è garantito l'accesso alle infrastrutture, ogniquale volta limiti di spazio o di sicurezza impediscano di concederne l'accesso a tutti i soggetti potenzialmente interessati;
- applicare **tariffe orientate ai costi** per l'accesso alle infrastrutture;
- operare una **separazione contabile** tra attività di gestione del porto o dell'aeroporto, da un lato, e attività liberalizzate, dall'altro;
- **investire** nelle infrastrutture portuali e aeroportuali al fine di garantirne uno sviluppo conforme alle esigenze di passeggeri, vettori e Operatori Terzi.

## **II. L'applicazione della normativa antitrust nel settore**

Al pari di quanto accade in altri settori, la previsione di specifici obblighi regolamentari in capo ai Gestori non è di per sé sufficiente a garantire uno scenario concorrenziale pieno. Negli ultimi 20 anni, l'AGCM e la

**I Gestori sono  
considerati soggetti in  
posizione dominante**

Commissione sono, infatti, intervenute in numerose occasioni per **sanzionare e impedire comportamenti** dei Gestori volti a ostacolare l'accesso al mercato da parte di Operatori Terzi.

La fattispecie di illecito tipicamente rilevata è quella **dell'abuso di posizione dominante**. In ragione del monopolio esclusivo di cui godono nella gestione dei porti e degli aeroporti affidatigli, i Gestori sono infatti considerati, in una prospettiva *antitrust*, operatori in posizione dominante e hanno, pertanto, la "*speciale responsabilità*" di garantire una piena concorrenzialità nei mercati connessi a quelli in cui operano. Ne deriva **l'obbligo dei Gestori di garantire agli Operatori Terzi pieno e non discriminatorio accesso alle infrastrutture necessarie a erogare Servizi Portuali ed Aviation**.

Ciò è ad esempio quanto è stato ribadito dall'AGCM nei confronti del Gestore del Porto di Venezia, sanzionato per non aver concesso ad un Operatore Terzo l'accesso ad alcuni moli necessari all'erogazione dei servizi di imbarco e sbarco (caso A85). Analogamente, il Gestore dell'Aeroporto di Francoforte è stato condannato dalla Commissione Europea per essersi rifiutato di concedere l'accesso alla pista dell'aeroporto ad Operatori Terzi che intendevano erogare servizi di assistenza alle compagnie aeree (CE, caso IV/34.801). In tal caso, il Gestore si era difeso sostenendo che sulla pista non vi fosse spazio sufficiente per consentire l'accesso a tutti gli operatori interessati, ma la Commissione ha tuttavia rigettato tale argomento sostenendo che il Gestore avrebbe dovuto ampliare la pista tramite investimenti che, vista la richiesta degli Operatori Terzi, sarebbero stati certamente remunerativi.

## **II.A La necessità di indire gare pubbliche**

Come visto, nei casi in cui non è invece possibile ampliare gli spazi a disposizione degli Operatori Terzi, i Gestori hanno **l'obbligo di indire una gara ad evidenza pubblica** al fine di selezionare gli operatori cui concedere il diritto di accedere all'infrastruttura portuale o aeroportuale. Tale principio di origine regolamentare ha trovato recente attuazione anche sotto il profilo *antitrust* nel caso A507, in cui l'AGCM ha avviato un'istruttoria nei confronti del Gestore dell'aeroporto di Bergamo per aver selezionato mediante affidamento diretto, anziché tramite gara, l'unico operatore autorizzato ad accedere al deposito di stoccaggio dell'aeroporto. Il caso si è poi concluso senza l'irrogazione di una sanzione a fronte

dell'impegno del Gestore a risolvere il contratto di affidamento e ad indire una gara per la selezione del gestore del deposito aperta a tutti gli Operatori Terzi.

## II.B L'abuso di posizione dominante

Un ulteriore ambito di intervento dell'AGCM riguarda i **costi per l'accesso alle infrastrutture**. In due casi gemelli che hanno coinvolto i Gestori degli Aeroporti di Roma e Milano (casi A376 e A377), l'AGCM ha sanzionato i Gestori di tali aeroporti per aver applicato agli Operatori Terzi prezzi eccessivamente e ingiustificatamente onerosi. In entrambi i casi, dopo aver rilevato che il prezzo applicato dai Gestori era di gran lunga superiore ai costi per l'accesso alle infrastrutture individuati con l'ENAC, l'AGCM ha statuito che l'applicazione di prezzi eccessivi e ingiustificati danneggiava indebitamente gli Operatori Terzi che, dovendo sostenere tali costi, si trovavano in difficoltà nell'offrire Servizi Aviation a prezzi competitivi. Il tutto, a vantaggio dei Gestori che si trovavano in una posizione di indubbio vantaggio nell'offrire a vettori e passeggeri Servizi Aviation a prezzi più convenienti rispetto agli Operatori Terzi loro concorrenti.

Seguendo lo stesso principio, l'AGCM ha inoltre ritenuto che integri un abuso anche il tentativo del Gestore di **ostacolare l'attività** degli Operatori Terzi. Ciò è, ad esempio, quanto statuito dall'AGCM con riferimento al Gestore del porto di Napoli che non forniva agli Operatori Terzi informazioni anticipate sulla disponibilità di alcuni bacini necessari allo svolgimento di attività di riparazione delle navi. Così facendo, il Gestore si assicurava, indebitamente e a discapito degli Operatori Terzi, le commesse delle società di navigazione che avevano necessità di programmare gli interventi di riparazione, incorrendo così in un abuso di posizione dominante (caso A405).

**Un abuso è ipotizzabile ogniqualvolta il Gestore approfitti della sua posizione in suo favore o a discapito degli Operatori Terzi**

I casi appena descritti, nonché tutte le fattispecie di accordi illeciti tra concorrenti tipiche anche di altri settori, non esauriscono ovviamente il novero delle fattispecie di illecito *antitrust* che possono essere rilevate nei settori portuali e aeroportuali. Come noto, infatti, l'abuso di posizione dominante è una fattispecie "aperta" e, pertanto, **un abuso è ipotizzabile ogniqualvolta il Gestore approfitti della sua posizione privilegiata in suo favore e/o a discapito degli Operatori Terzi**.

Sebbene sinora l'*enforcement antitrust* si sia concentrato prevalentemente (se non esclusivamente) nei confronti dei Gestori, non è possibile escludere che

## Contatti del Focus Team Trasporti/Navigazione

Marco Arato, FT leader  
[Marco.Arato@belex.com](mailto:Marco.Arato@belex.com)

Francesco Anglani  
[Francesco.Anglani@belex.com](mailto:Francesco.Anglani@belex.com)

Vittorio Lupoli  
[Vittorio.Lupoli@belex.com](mailto:Vittorio.Lupoli@belex.com)

Andrea Manzitti  
[Andrea.Manzitti@belex.com](mailto:Andrea.Manzitti@belex.com)

Cristina Mezzabarba  
[Cristina.Mezzarbarba@belex.com](mailto:Cristina.Mezzarbarba@belex.com)

Mario Olivieri  
[Mario.Olivieri@belex.com](mailto:Mario.Olivieri@belex.com)

Andrea La Mattina  
[Andrea.LaMattina@belex.com](mailto:Andrea.LaMattina@belex.com)

**La conoscenza della  
normativa *antitrust* è  
un importante  
strumento, sia per  
evitare sanzioni, sia  
per difendersi da  
eventuali abusi**

**anche gli Operatori Terzi potrebbero rendersi complici delle violazioni commesse dai Gestori.** Se il Gestore selezionasse tramite affidamento diretto, anziché tramite gara, l'unico operatore autorizzato a utilizzare un'infrastruttura limitata, anche l'operatore che avesse sottoscritto il contratto di affidamento potrebbe essere considerato corresponsabile di tale comportamento.

### III. Conclusioni

A 20 anni dalla liberalizzazione, il settore dei Servizi Portuali e Aviation è caratterizzato da un'accesa concorrenza, ossia da uno scenario in cui Gestori e Operatori Terzi competono tra loro al fine di offrire agli operatori navali e aerei servizi migliori a prezzi sempre più vantaggiosi.

Come in tutti i settori, tuttavia, le condotte dei singoli possono portare a distorsioni della concorrenza che, se da un lato espongono tali soggetti ad elevate sanzioni che possono arrivare fino al 10% del loro fatturato, dall'altro, limitano lo sviluppo concorrenziale all'interno di porti ed aeroporti a discapito della qualità e dei costi dei servizi resi.

**La conoscenza della normativa *antitrust* assume dunque un valore centrale sia per i Gestori, sia per gli Operatori Terzi.**

Un'adeguata comprensione dei limiti imposti dalla normativa sulla concorrenza – possibilmente accompagnata da un serio programma di *compliance antitrust* interno – può infatti ridurre il rischio, cui sono esposti sia i Gestori sia gli Operatori Terzi, di violazioni della disciplina di riferimento.

A ciò si aggiunga che una piena consapevolezza dei loro diritti potrebbe costituire un **elemento di *business* fondamentale** per gli Operatori Terzi che siano vittime di comportamenti abusivi da parte di Gestori portuali e aeroportuali. In tali casi, si potrebbe, infatti, richiedere un intervento delle autorità di concorrenza competenti al fine di ottenere la cessazione dei comportamenti abusivi.