

I865 - TERMINALISTI PORTO DI NAPOLI-ENERGY SURCHARGE

Provvedimento n. 30735

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 18 luglio 2023

SENTITA la Relatrice, Professoressa Elisabetta Iossa;

VISTO l'articolo 101 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea (TFUE);

VISTO il Regolamento (CE) n. 1/2003 del Consiglio del 16 dicembre 2002;

VISTA la legge 10 ottobre 1990, n. 287;

VISTO il d.P.R. 30 aprile 1998, n. 217;

VISTI gli atti del procedimento;

CONSIDERATO quanto segue:

II. LE PARTI

1. CO.NA.TE.CO. - Consorzio Napoletano Terminal Containers S.p.A. (di seguito, "Conateco"), è una società con sede legale a Napoli che svolge, con autorizzazione valida fino al 23 marzo 2027, l'attività di terminalista portuale, gestendo il più grande *terminal* del Porto di Napoli, il quarto in Italia (un'area di circa 157.000 mq nel Molo Bausan).

2. L'attività principale di Conateco è costituita dallo sbarco/imbarco di *containers* da/per navi effettuata con il metodo "LO-LO" (*load on - load off*), cioè attraverso gru di banchina che curano il carico e lo scarico della merce. Nello specifico, tale attività si suddivide in: (i) accettazione di *containers* in ingresso per successivo imbarco e/o spedizione (*export*) e (ii) sbarco di *containers* dalle singole navi per la successiva consegna e/o rispedizione all'interno del territorio a mezzo di veicoli su rotaia o su gomma (*import*).

3. Conateco svolge, inoltre, alcune attività accessorie espletate durante la permanenza dei *containers* nelle aree *terminal* quali, ad esempio: (i) la movimentazione dei *containers* all'interno del *terminal* attraverso carrelli semoventi o gru a portale; (ii) la custodia dei *containers* sbarcati e delle merci ivi contenute durante il periodo in cui sono depositate presso le aree facenti capo alla società (c.d. "soste portuali") e (iii) l'assistenza ad altre attività relative ai *containers* sbarcati, quali ad esempio lo svuotamento e/o riempimento e l'effettuazione di verifiche doganali.

4. Nel 2022, Conateco ha realizzato un fatturato di 46.043.078 euro.

5. La Società Terminal Contenitori - SoTeCo S.r.l. (di seguito, "Soteco") svolge l'attività di terminalista portuale su un'area di circa 41.500 mq sita nel porto di Napoli, Calata Pollena. L'attività principale svolta da Soteco consiste nello sbarco e imbarco di *containers* e rotabili attraverso il metodo "RO-RO" (*roll on - roll off*). Nello specifico, i *containers* sono posizionati su rimorchi che vengono imbarcati e sbarcati attraverso l'utilizzo di ralle portuali (ovvero veicoli che entrano in maniera autonoma nella stiva della nave). A tale attività si accompagna, all'occorrenza, quella di stoccaggio e custodia dei *containers* per conto di altri terminalisti¹.

6. Nel 2022, Soteco ha realizzato un fatturato di 3.903.655 euro.

7. Marininvest S.r.l. (di seguito, "Marinvest"), è una società del gruppo MSC ("MSC"), attivo a livello internazionale nei settori del trasporto marittimo di passeggeri e delle crociere, del trasporto marittimo di merci, dei servizi portuali di movimentazione e della logistica. Marininvest detiene l'intero capitale sociale di Conateco e controlla indirettamente Soteco.

8. La società Terminal Flavio Gioia S.p.A. (di seguito, "TFG") opera nel Porto di Napoli in qualità di impresa terminalista *multi-purpose*, titolare di concessione demaniale marittima. In particolare, TFG svolge l'attività di terminalista portuale su un'area di circa 33.000 mq, in concessione trentennale, sita nel porto di Napoli, a cui si aggiungono ulteriori 20.000 mq circa oggetto di separata concessione con diversa scadenza rispetto all'area principale.

9. L'attività svolta da TFG consiste, principalmente, nella movimentazione di *containers* e di merce varia, effettuata con l'ausilio di gru semoventi portuali. La società effettua anche una varietà di attività accessorie e collaterali al ciclo di imbarco e sbarco, quali movimentazione e scartaggi delle unità all'interno del parco, stoccaggio delle stesse per relativo controllo e custodia, svuotamenti e riempimenti dei contenitori, assistenza ed espletamento delle verifiche doganali.

10. Nel 2021, TFG ha realizzato un fatturato di 15.667.983 euro.

¹ [Un particolare segmento di tale attività di stoccaggio e custodia riguarda la merce classificata come pericolosa in base alle norme IMO (Organizzazione Marittima Internazionale), in relazione alla quale Soteco è l'unica società nel porto di Napoli a essere autorizzata al relativo trattamento.]

II. I FATTI

11. L'Autorità di Sistema Portuale del Mar Tirreno Centrale (di seguito, "AdSP-MTC" o "Segnalante")² ha segnalato all'Autorità l'applicazione, da parte delle società terminaliste del Porto di Napoli, di una nuova voce tariffaria, denominata "energy surcharge" da applicare agli spedizionieri per tutti i contenitori in import³. Tale aumento tariffario sarebbe stato introdotto solo dalle società terminaliste del porto di Napoli.

12. In particolare, risulta che, con una nota congiunta⁴ sottoscritta dalle società Co.Na.Te.Co., TFG e SoTeCo, indirizzata alle associazioni A.C.C.S.E.A.⁵, ASSOSPENA⁶, al Consiglio Compartimentale spedizionieri Doganali Napoli nonché all'AdSP MTC e datata 23 gennaio 2023, è stato comunicato quanto segue: "[...] *gli scriventi terminal portuali Co.Na.Te.Co., Terminal Flavio Gioia e So.Te.Co. si trovano ad affrontare una situazione di incremento generalizzato di costi [.....] tra cui principalmente possiamo annoverare l'imprevedibile e spropositato aumento dei costi dell'energia elettrica (+130% rispetto al 2021) e delle altre fonti combustibili (+40% gasolio da autotrazione) nonché, come ciliegina sulla torta, l'incremento/adequamento su base automatica dei canoni concessori che quest'anno raggiunge l'incredibile percentuale di aumento del 25% (che si aggiunge all'aumento di quasi il 10% dello scorso anno)*". Per porre parziale rimedio a tale situazione, le società terminaliste citate "hanno deciso di introdurre, nei rispettivi tariffari, una nuova voce, denominata per comodità di esposizione «energy surcharge» che sarà applicata dal prossimo 01.02 2023 a tutti i contenitori in import che sbarcheranno ai rispettivi terminal, nella misura di € 25 x ogni contenitore da 20' ed € 30 per ogni contenitore da 40'.

L'importo verrà fatturato all'uscita del contenitore dal terminal, in uno alle altre eventuali spese maturate dopo lo sbarco".

13. A detta delle società terminaliste, destinatarie di una richiesta di informazioni da parte dell'Autorità⁷, la tariffa citata, seppur denominata "energy surcharge", deve intendersi come riferita non solo al generale aumento del costo dell'energia elettrica e delle fonti di combustibili in genere, ma anche all'incremento dell'ammontare del canone di concessione demaniale dovuto all'AdSP MTC.

14. Dalla documentazione acquisita agli atti⁸ risulta, inoltre, che le associazioni aderenti a Confetra Campania destinatarie della comunicazione sopra citata hanno rappresentato, tramite un comunicato congiunto, la loro contrarietà agli aumenti comunicati considerato che "l'aumento dei costi energetici, pur evidente, incida sulle attività connesse allo sbarco dei contenitori e pertanto i naturali destinatari della modifica tariffaria sono i Vs clienti, cioè le Compagnie di Navigazione alle quali i nostri associati pagano già tutti i servizi accessori".

15. A fronte di tale comunicazione, i terminalisti del porto di Napoli hanno deciso di replicare congiuntamente, rappresentando la loro posizione unitaria con nota del 27 gennaio 2023⁹ in cui si legge che; "[...] *le scriventi ribadiscono tutto quanto già espresso nella comunicazione in oggetto e pertanto procederanno ad applicare la nuova voce di tariffa nei termini di decorrenza già indicati.*". Le società terminaliste, tuttavia, in tale nota contemplan la possibilità di aprire "un dialogo finalizzato a una revisione della nostra decisione" laddove l'AdSP MTC dovesse intervenire per sterilizzare o minimizzare l'aumento dei canoni concessori.

16. Risulta, infine, che gli aumenti tariffari concordati e annunciati dalle società terminaliste del porto di Napoli siano stati effettivamente applicati da tali soggetti, nei termini concordati, quantomeno nel mese di febbraio 2023. Tali operatori hanno, infatti, prodotto la lista degli spedizionieri ai quali il "surcharge" è stato applicato nel febbraio 2023, con l'indicazione dell'ammontare pagato per ciascuna categoria di contenitore¹⁰.

III. VALUTAZIONI

a) Il quadro normativo di riferimento

17. La fattispecie oggetto di segnalazione riguarda imprese terminaliste che forniscono servizi di movimentazione merci in ambito portuale. Tali attività sono disciplinate dalla legge n. 84/1994 recante "Riordino della legislazione in materia portuale" la quale, all'articolo 16, definisce come operazioni portuali le attività di carico, scarico, di trasbordo, di deposito, di movimento in genere delle merci e di ogni altro materiale, svolti nell'ambito portuale. Sono considerati

² [L'Autorità di Sistema Portuale del Mar Tirreno Centrale è competente in relazione ai Porti di Napoli, Salerno e Castellammare di Stabia.]

³ [Cfr. doc 1.]

⁴ [Cfr. doc 10, verbale di acquisizione documentazione del 21 aprile 2023.]

⁵ [Associazione Campana Corrieri, Spedizionieri e Autotrasportatori.]

⁶ [Associazione degli Spedizionieri Doganali di Napoli.]

⁷ [Cfr. risposte delle società Co.Na.Te.Co., TFG e SoTeCo alla richiesta di informazioni dell'Autorità dell'1° marzo 2023 (doc. 4, 5 e 6).]

⁸ [Cfr. pagine sito web di ASSOSPENA, allegate al verbale dell'Autorità di acquisizione di documentazione del 21 aprile 2023 (doc. 10).]

⁹ [Anche la comunicazione citata, come quella del 23 gennaio 2023, risulta sottoscritta dalle società Co.Na.Te.Co., TFG e SoTeCo indirizzata alle associazioni A.C.C.S.E.A. ASSOSPENA, al Consiglio Compartimentale spedizionieri Doganali Napoli nonché all'AdSP MTC (cfr. nota del 27 gennaio 2023 allegata al verbale dell'Autorità di acquisizione di documentazione del 21 aprile 2023; doc. 10).]

¹⁰ [Cfr. docc. 4, 5 e 6.]

invece servizi portuali quelli riferiti a prestazioni specialistiche, complementari e accessorie al ciclo delle operazioni portuali.

18. I servizi di movimentazione merci in ambito portuale possono essere forniti in virtù di specifiche concessioni demaniali, rilasciate ai sensi dell'articolo 18 della legge n. 84/1994. L'articolo 18 prevede, infatti, espressamente che *"l'Autorità di Sistema Portuale e, laddove non istituita, l'Autorità Marittima, danno in concessione le aree demaniali e le banchine comprese nell'ambito portuale alle imprese di cui all'articolo 16, comma 3, per l'espletamento delle operazioni portuali, fatta salva l'utilizzazione degli immobili da parte di amministrazioni pubbliche per lo svolgimento di funzioni attinenti ad attività marittime e portuali"*.

19. Con riferimento ai canoni delle concessioni, l'articolo 18 dispone che: *"Le concessioni sono affidate, previa determinazione dei relativi canoni, anche commisurati all'entità dei traffici portuali ivi svolti, sulla base di procedure ad evidenza pubblica, avviate anche a istanza di parte, con pubblicazione di un avviso, nel rispetto dei principi di trasparenza, imparzialità e proporzionalità, garantendo condizioni di concorrenza effettiva"*. E ancora è previsto che, con decreto del Ministro delle infrastrutture e della mobilità sostenibili (ora Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti), di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze sono definiti i criteri per l'individuazione dei limiti dei canoni a carico dei concessionari (articolo 18, comma 2, lettera e).

20. Il Regolamento citato è stato adottato con decreto interministeriale n. 202/2022, e all'articolo 5 stabilisce i criteri per la determinazione del canone costituito da una componente fissa, dipendente dall'ubicazione e dall'entità degli investimenti proposti dal concessionario e da una componente variabile suscettibile di aggiornamento periodico in coerenza con i criteri stabiliti nella delibera n. 57, del 30 maggio 2018, dell'Autorità di Regolazione dei Trasporti. Con decreto n. 110, del 21 aprile 2023, il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti ha adottato specifiche linee guida sulle modalità di applicazione del Regolamento n. 202/2022 che dettagliano ulteriormente la disciplina relativa al rilascio delle concessioni, la verifica dell'equilibrio economico-finanziario delle stesse e gli indicatori per la determinazione della componente variabile del canone.

b) Il mercato rilevante

21. Secondo costante orientamento giurisprudenziale in materia di intese, la definizione del mercato rilevante è essenzialmente volta a individuare le caratteristiche del contesto economico e giuridico nel quale si colloca l'accordo o la pratica concordata. Tale definizione è dunque funzionale alla delimitazione dell'ambito nel quale l'intesa può restringere o falsare il meccanismo concorrenziale e alla decifrazione del suo grado di offensività¹¹.

22. Nel presente caso, l'oggetto dell'ipotizzata intesa consiste nell'applicazione, congiunta e concordata, da parte delle società terminaliste del porto di Napoli, di un medesimo aumento tariffario per tutti i contenitori in *import* destinati ai terminali del porto di Napoli e che grava, almeno in prima battuta, sulle compagnie di spedizionieri operanti in tale ambito portuale¹². Pertanto, ai fini della valutazione della presente fattispecie, il mercato rilevante può essere considerato, almeno *prima facie*, coincidente con i servizi di movimentazione portuale di merci del porto di Napoli.

c) La qualificazione dell'intesa

23. La documentazione acquisita lascia emergere l'esistenza di un accordo fra le imprese che svolgono l'attività di terminaliste nel porto di Napoli, volto all'applicazione congiunta, coordinata e concordata di una particolare tariffa agli spedizionieri. L'accordo citato, che individua l'esatto ammontare della tariffa da applicare (25 euro per ogni contenitore da 20 piedi e 30 euro per ogni contenitore da 40 piedi), nonché la data della sua decorrenza (1° febbraio 2023), determinando il coordinamento delle strategie commerciali di tutti i terminalisti attivi nella movimentazione di *container* nel porto di Napoli, appare suscettibile di alterare sensibilmente le condizioni di concorrenza nel mercato interessato.

24. L'intesa, riguardando l'aumento delle tariffe dei servizi resi dai terminalisti del porto di Napoli, appare idonea a incidere sensibilmente sulla concorrenza di prezzo tra tali operatori, in violazione dell'articolo 2, comma 2, della legge n. 287/1990.

25. L'intesa in esame, riguardando le tariffe dei servizi di movimentazione merci nel porto di Napoli, uno dei principali porti in Italia, interessato da flussi di rotte di trasporto marittimo di merci nazionali e internazionali, potrebbe essere suscettibile di incidere sul commercio intraeuropeo, in violazione dell'articolo 101 TFUE.

26. L'intesa in questione appare, infine, consistente, poiché coinvolge la totalità degli operatori attivi nella fornitura dei servizi di movimentazione di container nel Porto di Napoli.

RITENUTO, pertanto, che le condotte sopra descritte poste in essere dalle società Conateco, Soteco, in solido con la controllante Marininvest, e da TFG sono suscettibili di configurare un'intesa restrittiva della concorrenza in violazione dell'articolo 2, comma 2, della legge n. 287/1990 e dell'articolo 101, paragrafo 1, del TFUE;

¹¹ [Cfr. fra le altre sentenze del Consiglio di Stato, sez. VI, del 6 maggio 2021, n. 3555 e 3556, del 9 settembre 2021, n. 6744, del 18 agosto 2021, n. 5920, del 20 agosto 2021, n.5972, e del 23 agosto 2021, n. 5992.]

¹² [In base alle informazioni ottenute dalle Società, la nuova tariffa è stata effettivamente applicata a partire dal 1° febbraio 2023.]

DELIBERA

- a) l'avvio dell'istruttoria, ai sensi dell'articolo 14, della legge n. 287/1990, nei confronti della società CO.NA.TE.CO. - Consorzio Napoletano Terminal Containers S.p.A., della Società Terminal Contenitori - SoTeCo S.r.l., della società Marininvest e della società Terminal Flavio Gioia S.p.A., per accertare l'esistenza di violazioni dell'articolo 2, comma 2, della legge n. 287/1990 e dell'articolo 101, paragrafo 1, del TFUE;
- b) la fissazione del termine di giorni sessanta decorrente dalla notificazione del presente provvedimento per l'esercizio da parte dei legali rappresentanti delle Parti, o di persone da essi delegate, del diritto di essere sentiti, precisando che la richiesta di audizione dovrà pervenire alla Direzione Cartelli, Leniency e Whistleblowing di questa Autorità almeno quindici giorni prima della scadenza del termine sopra indicato;
- c) che la responsabile del procedimento è la dott.ssa Giulia Cipolla;
- d) che gli atti del procedimento possono essere presi in visione presso la Direzione Cartelli, Leniency e Whistleblowing di questa Autorità dai rappresentanti legali delle Parti, nonché da persone da essi delegate;
- e) che il procedimento deve concludersi entro il 31 luglio 2024.

Il presente provvedimento sarà notificato ai soggetti interessati e pubblicato nel Bollettino dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato.

IL SEGRETARIO GENERALE
Guido Stazi

IL PRESIDENTE
Roberto Rustichelli