

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 22 maggio 2013;

SENTITO il Relatore Dottor Salvatore Rebecchini;

VISTA la legge 10 ottobre 1990, n. 287;

VISTO l'articolo 102 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE);

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

VISTO l'articolo 54 della legge 6 febbraio 1996, n. 52;

VISTA la Comunicazione della Commissione sulla cooperazione nell'ambito della rete delle autorità garanti della concorrenza, del 27 aprile 2004;

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

VISTA la segnalazione della società Nuovo Trasporto Viaggiatori S.p.A. (NTV) pervenuta in data 16 maggio 2012, successivamente integrata in data 26 giugno 2012, 26 luglio 2012, 13 dicembre 2012, 29 marzo 2013, 2 e 8 maggio 2013;

VISTA la documentazione in proprio possesso;

CONSIDERATO quanto segue:

I. LE DENUNCE

1. Con una segnalazione inviata in data 16 maggio 2012, successivamente integrata in data 26 giugno 2012, 26 luglio 2012, 13 dicembre 2012, 29 marzo 2013, 2 e 8 maggio 2013, l'impresa ferroviaria Nuovo Trasporto Viaggiatori S.p.A. (di seguito NTV, o anche il denunciante) ha denunciato all'Autorità l'esistenza di un'articolata strategia escludente posta in essere dalle società del gruppo Ferrovie dello Stato - segnatamente, Ferrovie dello Stato S.p.A., Rete Ferroviaria Italiana S.p.A., Trenitalia S.p.A., FS Sistemi Urbani S.r.l. Grandi Stazioni S.p.A. e Centostazioni S.p.A. (in seguito, rispettivamente, FS, RFI, Trenitalia, FS Sistemi Urbani, Grandi Stazioni o GS, e Centostazioni) - nei mercati dell'accesso all'infrastruttura ferroviaria nazionale (accesso alla rete e agli impianti di manutenzione della stessa), della gestione di spazi pubblicitari all'interno delle stazioni, nonché nell'offerta di servizi di trasporto ferroviario passeggeri ad alta velocità, finalizzata a ritardare e/o a rendere particolarmente oneroso l'accesso al mercato da parte della stessa NTV, attualmente unico concorrente di Trenitalia nell'offerta di servizi di trasporto passeggeri ad alta velocità.

II. LE PARTI

a) Le società denunciate

2. FS, il cui capitale sociale è interamente detenuto dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, è la società posta al vertice dell'omonimo gruppo, attivo nel settore ferroviario.

Al Gruppo FS appartengono, oltre alla *holding* FS, il gestore della rete RFI, il principale operatore ferroviario nazionale Trenitalia, le società che gestiscono le principali stazioni ferroviarie italiane, e cioè Grandi Stazioni e Centostazioni e la società FS Sistemi Urbani, che svolge attività di valorizzazione del patrimonio del gruppo e, tra gli altri, gestisce anche l'impianto di manutenzione di Milano San Rocco.

3. RFI è il gestore dell'infrastruttura ferroviaria italiana, in virtù dell'atto di concessione di cui al D.M. 31 ottobre 2000, n. 138T, e successive modifiche e integrazioni, che disciplina i rapporti fra lo Stato (concedente) e RFI (concessionario).

4. Trenitalia è la principale impresa ferroviaria nazionale, attiva nel trasporto ferroviario passeggeri tradizionale a media e lunga percorrenza, nel trasporto ad alta velocità, nel trasporto metropolitano e regionale e nel trasporto merci.

5. Grandi Stazioni è una società controllata da FS, la cui attività consiste nella riqualificazione e gestione delle 13 principali stazioni ferroviarie italiane (Milano Centrale, Torino Porta Nuova, Genova Brignole e Genova Piazza Principe, Venezia Mestre e Venezia Santa Lucia, Verona Porta Nuova, Bologna Centrale, Firenze S.Maria Novella, Roma Termini, Napoli Centrale, Bari Centrale e Palermo Centrale). Di recente, la società si è anche aggiudicata la gestione della stazione di Roma Tiburtina.

6. Centostazioni è una società controllata da FS, impegnata dal 2002 nella valorizzazione e gestione di 103 stazioni presenti sul territorio, tra cui Milano Rogoredo, Salerno, Padova e Roma Ostiense¹.

7. FS Sistemi Urbani è una società controllata da FS, nata con il compito di valorizzare il patrimonio del gruppo non funzionale all'esercizio ferroviario e di svolgere servizi integrati urbani in una prospettiva di *business*, razionalizzazione, miglioramento funzionale e servizio alla collettività.

b) Il denunciante

8. NTV è l'unico operatore italiano, oltre a Trenitalia, attivo sulla rete ferroviaria ad alta velocità a far data dal 28 aprile 2012. Attualmente dispone di una flotta di venticinque treni di ultima generazione² che collegano nove città – Salerno, Napoli, Roma, Firenze, Bologna, Milano, Torino, Padova, Venezia - e 12 stazioni.

III. CENNI AL QUADRO NORMATIVO-REGOLAMENTARE

9. Il settore del trasporto ferroviario è stato interessato da un graduale processo di liberalizzazione avviato, in ambito comunitario, dalla Direttiva 91/440/CE, che ha sancito il principio della separazione tra la gestione dell'infrastruttura e l'esercizio dei servizi di trasporto da parte delle imprese

¹ La società è partecipata al 60% da Ferrovie dello Stato S.p.A. e al 40% da Archimede 1 – Gruppo Save.

² NTV è il primo operatore ad impiegare i treni Alstom AGV, costruiti sulla base di tecnologie di ultimissima generazione.

ferroviarie *“operando una separazione contabile obbligatoria e una separazione organica o istituzionale facoltativa”*³.

Il processo di liberalizzazione è poi proseguito con le Direttive 95/18/CE e 96/48/CE, che hanno regolamentato, rispettivamente, i requisiti richiesti alle imprese ferroviarie per ottenere il rilascio della licenza, la ripartizione della capacità di infrastruttura, la riscossione del diritto di accesso alla rete e l'interoperabilità del sistema ferroviario ad alta velocità.

10. A questo primo nucleo di atti normativi ha fatto successivamente seguito l'emanazione del c.d. “primo pacchetto ferroviario” (approvato il 26 febbraio 2001), che comprende le Direttive 2001/12/CE, 2001/13/CE, 2001/14/CE e 2001/16/CE, volto a sviluppare l'apertura del mercato alla concorrenza, oltre a garantire un accesso equo e non discriminatorio alle infrastrutture⁴.

Per quanto di interesse ai fini della presente denuncia, preme richiamare il disposto di cui all'art. 5 della Direttiva 2001/14/CE, secondo il quale *“le imprese ferroviarie hanno diritto, su base non discriminatoria, al pacchetto minimo di accesso nonché all'accesso ai servizi sulla linea elencati nell'allegato II [tra cui “stazioni passeggeri, loro edifici ed altre strutture”]. I servizi di cui all'allegato II sono forniti su base non discriminatoria”*.

11. A livello nazionale, la liberalizzazione del comparto ferroviario è stata avviata, con il recepimento della normativa comunitaria suddetta, a partire dai D.P.R. n. 277/98 (per quel che riguarda la Direttiva 91/440/CE) e n. 146/99 (per quel che attiene alle Direttive 95/18/Ce e 95/19/CE); con tali atti normativi è stato recepito il principio di derivazione comunitaria della separazione tra il gestore dell'infrastruttura e le imprese ferroviarie.

Entrambi i DPR sono stati successivamente abrogati e sostituiti dal Decreto Legislativo n. 188/03 (nel seguito anche “Decreto”), successivamente modificato ed integrato, da ultimo, dal Decreto Legislativo n. 15/10.

Il Decreto contiene il nucleo delle disposizioni che regolano l'accesso e l'utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria per la fornitura di servizi di trasporto ferroviario, incluso il trasporto passeggeri.

12. Ai sensi della descritta normativa, il gestore della rete ferroviaria è tenuto a consentire alle imprese ferroviarie che lo chiedano l'accesso alla, e l'utilizzo della, infrastruttura ferroviaria ai fini dello svolgimento dell'attività

³ Così l'art. 1 della direttiva 91/440/CE del Consiglio, del 29 luglio 1991.

⁴ Come è noto, in seguito sono intervenuti una serie di Regolamenti e Direttive racchiusi nei c.d. “secondo pacchetto ferroviario”, approvato il 29 aprile 2004, che comprende il Regolamento (CE) n. 881/2004 e le Direttive 2004/49/CE, 2004/50/CE, 2004/51/CE, nonché il “terzo pacchetto ferroviario”, approvato il 23 ottobre 2007, che comprende le Direttive 2007/58/CE, 2007/59/CE e il Regolamento n. 1371/2007. Tale ultimo pacchetto comprende la Direttiva 2007/58/CE, finalizzata ad aprire il mercato dei servizi internazionali di trasporto passeggeri in ambito comunitario, incluso il c.d. cabotaggio, dal 1° gennaio 2010.

di trasporto.

In particolare, secondo quanto definito dall'articolo 2, lettera *d*) del Decreto, l'accesso al mercato del trasporto di passeggeri è libero e deve essere consentito a condizioni eque, non discriminatorie e trasparenti, al fine di garantire lo sviluppo della concorrenza nel settore ferroviario⁵.

Per l'accesso e l'uso dell'infrastruttura ferroviaria, le imprese corrispondono al gestore un canone, ai sensi dell'art. 17, comma 1, del Decreto, stabilito *“con Decreto del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, acquisita una motivata relazione da parte del gestore dell'infrastruttura ferroviaria, previo parere del Comitato interministeriale per la programmazione economica e d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano limitatamente ai servizi di loro competenza”*⁶.

Il successivo comma 9 del citato articolo stabilisce poi che *“In sede di applicazione del decreto di cui al comma 1, il gestore dell'infrastruttura ferroviaria può, sulla base dei principi stabiliti dal Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, adeguare l'ammontare del canone in funzione dei volumi e della qualità delle capacità richieste, nonché in relazione alla situazione del mercato dei trasporti e del livello di congestionamento dell'infrastruttura, con corrispondenti variazioni dei corrispettivi globalmente intesi [...]”*.

Tuttavia, non essendo stato ancora adottato il Decreto di cui all'art. 17, il comma 10 di tale articolo così dispone: *“Nelle more dell'emanazione del decreto di cui al comma 1, della conseguente determinazione dei canoni da parte del gestore dell'infrastruttura e del recepimento delle modalità e termini di calcolo dei canoni nel prospetto informativo della rete, i canoni di utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria continuano ad essere calcolati sulla base dei criteri dettati dal D.M. 21 marzo 2000”*⁷.

⁵ L'art. 2 lettera *d*) così dispone: *“Le attività disciplinate dal presente decreto sono uniformate ai seguenti principi [...] d) libertà di accesso al mercato dei trasporti di passeggeri e di merci per ferrovia da parte delle associazioni internazionali di imprese ferroviarie e delle imprese ferroviarie, in conformità alle prescrizioni contenute nelle direttive comunitarie e negli articoli 49 e seguenti del Trattato CE, a condizioni eque, non discriminatorie e trasparenti e tali da garantire lo sviluppo della concorrenza nel settore ferroviario”*.

⁶ Secondo l'art. 17, comma 3 del Decreto *“Ai fini della determinazione del canone sono presi in considerazione i costi diretti e indiretti dei servizi di gestione d'infrastruttura forniti, i costi di energia sostenuti dal gestore dell'infrastruttura ferroviaria per lo svolgimento della corrispondente attività, nonché le spese generali dirette e quota di quelle indirette. Dai costi così considerati devono dedursi gli eventuali indennizzi e gli eventuali contributi pubblici di qualsiasi natura previsti nel contratto di programma di cui all'articolo 14”*.

⁷ Il citato D.M. 21 marzo 2000 a sua volta richiama l'art. 7 del citato D.P.R. n. 277 del 1998, in base al quale *“per l'utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria deve essere corrisposto un canone, applicato e riscosso dal gestore dell'infrastruttura ferroviaria e determinato con decreto del Ministro dei trasporti e della*

13. Rileva poi in questa sede il disposto di cui all'art. 20, comma 2, lettera b), del Decreto, a norma del quale *“le associazioni internazionali di imprese e le imprese ferroviarie, hanno altresì il diritto all'accesso ed all'utilizzo, a condizioni eque, non discriminatorie e trasparenti, di stazioni passeggeri, strutture ed edifici ad esse annessi”*.

Parimenti, nel Prospetto informativo della Rete - che il gestore dell'infrastruttura ha l'obbligo di pubblicare ai sensi dell'art. 13 del Decreto e che regola i rapporti con tutti i soggetti interessati ad utilizzare le infrastrutture ferroviarie da esso gestite - si legge che RFI *“ha l'obbligo di fornire, a richiesta di IF, a condizioni eque, trasparenti e non discriminatorie, le prestazioni sotto indicate....”* tra cui *“l'accesso ed utilizzo delle stazioni passeggeri, strutture ed edifici ad essa connessi”*⁸.

14. RFI, nell'esercizio delle sue funzioni, è altresì responsabile dell'informazione al pubblico di tutte le oltre 2.260 stazioni della rete italiana, gestendo direttamente gli aspetti commerciali di circa 2.150 stazioni.

A GS e CS compete invece direttamente la gestione e lo sviluppo commerciale degli spazi pubblicitari all'interno del *network* di stazioni da esse gestite. Ciò sulla base di un contratto stipulato con il gestore dell'infrastruttura⁹.

IV. I FATTI DENUNCIATI

15. Di seguito si evidenziano i principali profili oggetto di segnalazione:

a) Compressione dei margini e ostruzionismo nell'accesso all'infrastruttura ferroviaria

i) Compressione dei margini

16. NTV, con comunicazione pervenuta in data 2 maggio e integrata in data 8 maggio 2013, denuncia che FS, attraverso le sue controllate RFI e Trenitalia, avrebbe posto in essere una strategia di compressione dei

navigazione, su proposta del gestore dell'infrastruttura, previo parere del Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica, da pubblicare nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana e nella Gazzetta Ufficiale delle Comunità Europee”.

⁸ Così il paragrafo 5.2.6 del PIR, il quale disciplina i contratti di accesso all'infrastruttura stipulati tra RFI e le singole imprese ferroviarie.

⁹ Informazioni desunte dal sito *internet* di GS e CS, nonché allegato alla denuncia di NTV.

margin¹⁰, sia in considerazione dei costi che NTV corrisponde ad RFI per l'accesso alla rete (pedaggio)¹¹, sia in considerazione dei prezzi praticati da Trenitalia nei servizi di trasporto ferroviario passeggeri ad alta velocità, tale da costringere il nuovo entrante ad operare con un margine negativo. Ciò al fine di indebolire, se non annullare, la sua capacità di competere sul mercato. L'analisi condotta da NTV considera quale mercato di riferimento ai fini dell'analisi di compressione dei margini la tratta AV Milano-Roma (sia nell'ipotesi no stop che con fermate intermedie), che rappresenta la quota di gran lunga più significativa dell'intera attività svolta da NTV - oltre che la tratta più importante, in cui si gioca lo scontro competitivo tra Trenitalia ed NTV anche a livello reputazionale.

17. La pratica, a dire di NTV, sarebbe ancora più grave in considerazione delle modalità attraverso le quali FS provvederebbe al suo finanziamento.

In particolare, i servizi di trasporto ad alta velocità, in cui FS, tramite Trenitalia opera in concorrenza, sarebbero sussidiati attraverso i servizi rispetto ai quali ancora oggi opera in regime di monopolio (servizi tradizionali media e lunga percorrenza).

ii) Accesso alle tracce orarie

18. Con specifico riferimento a RFI, NTV lamenta anche la mancata assegnazione di tracce, nella fascia oraria di punta compresa tra le sette e le otto del mattino, in relazione ai treni Italo in uscita da Roma verso nord (ed in particolare verso Venezia Santa Lucia e Milano Porta Garibaldi).

Con specifico riferimento all'orario di servizio 9 dicembre 2012-14 dicembre 2013, RFI non avrebbe soddisfatto le richieste di disponibilità oraria avanzate da NTV in data 3 aprile 2012, né avrebbe attivato la prevista

¹⁰ La pratica di compressione dei margini si sostanzia in una coppia di prezzi (o di famiglie di prezzi) - il primo relativo ad un input essenziale, il secondo relativo al servizio *retail* al pubblico - tali per cui l'operatore nuovo entrante, replicando le tariffe dell'operatore dominante, non è in grado di coprire i costi per lo svolgimento del servizio ottenendo un ragionevole margine. Tale pratica può realizzarsi sia in ragione delle tariffe praticate al consumatore nel mercato a valle, sia per effetto del costo di accesso all'input nel mercato a monte.

¹¹ Dallo studio "Il Pedaggio delle reti ferroviarie in Europa" pubblicato da NTV nel 2011 e realizzato in collaborazione col Dipartimento di Scienze Economico Aziendali dell'Ateneo di Milano Bicocca, risulta che il costo medio al km sulle linee A/V già nel 2011 era elevato per l'Italia. In particolare il pedaggio era "compreso per i paesi maggiori che hanno linee AV da un minimo di circa 11 euro per Germania e Spagna ad un massimo di quasi 14 euro per Francia e Italia. La Francia, che ha tariffe per la rete AV molto differenziate per fascia oraria e per linee con differente intensità di traffico, risulta il paese europeo con il costo medio al km più elevato e risulta di pochissimo più cara dell'Italia. Tuttavia se il costo medio viene espresso in parità di potere d'acquisto (PPP) anziché in euro nominali, la classifica tra i due paesi per effetto del maggior livello generale dei prezzi in Francia si capovolge ed è l'Italia a collocarsi al primo posto nella classifica europea del costo d'uso della rete con 12,9 euro al km contro 12,3 della Francia".

procedura di coordinamento richiesta dal PIR in ragione della sovrapposizione di tracce con l'operatore *incumbent*.

19. In particolare, RFI avrebbe precluso l'accesso alla fascia oraria commercialmente più redditizia, discriminandola rispetto alla società Trenitalia, le cui richieste invece sarebbero state prontamente soddisfatte ed alla quale sarebbe stata riservata – nella medesima fascia oraria - una posizione di esclusiva con l'assegnazione di ben sette tracce, di cui cinque treni AV e due treni regionali.

Peraltro, a detta di NTV, la trattativa tra RFI e NTV in merito al progetto orario si sarebbe protratta senza successo fino alla fine di ottobre 2012, laddove Trenitalia avrebbe iniziato la vendita dei propri titoli di viaggio con largo anticipo rispetto a tale data.

iii) Accesso all'impianto di manutenzione di Milano San Rocco

20. NTV lamenta inoltre di aver richiesto ad RFI, in data 30 ottobre 2012, di poter utilizzare l'impianto di manutenzione di Milano San Rocco per effettuare le attività di manutenzione programmata e correttiva dei propri treni e di non aver ricevuto alcun riscontro da parte di RFI¹².

Successivamente - avendo appreso che l'impianto non le sarebbe stato concesso, in quanto gestito dalla società FS Sistemi Urbani - in data 21 gennaio 2013, NTV ha inoltrato analoga richiesta alla citata società ottenendone un sostanziale rifiuto in data 18 febbraio 2013.

Secondo la denunciante, detto rifiuto sarebbe pretestuoso e discriminatorio in quanto il medesimo impianto è allo stato utilizzato in via esclusiva da Trenord, impresa soggetta a controllo congiunto di Trenitalia e Le Nord¹³.

b) Comportamenti discriminatori ed ostruzionistici in numerose stazioni servite da NTV

i) Mancata apposizione della segnaletica e di desk informativi

21. NTV lamenta di aver inviato - già nel mese di gennaio 2012 e successivamente in data 2 aprile, 7 maggio 2012 e 29 ottobre 2012 - richieste a RFI e Grandi Stazioni di posizionamento di *totem* informativi in numerose

¹² Secondo quanto prospettato da NTV l'utilizzo di tale impianto le avrebbe consentito di effettuare interventi di manutenzione programmata e correttiva dei propri rotabili AVG575 anche a Milano, evitando di inviarli a Nola.

¹³ Cfr., sul punto, provvedimento AGCM n. C11018, Trenitalia-Ferrovie Nord Milano/Trenitalia-LeNord, del 28 aprile 2011.

stazioni, quali ad esempio Firenze-S.Maria Novella e Roma-Tiburtina, senza aver avuto alcun riscontro da parte delle società del gruppo FS.

A fronte di ciò, NTV è stata costretta ad impiegare proprio personale per fornire direttamente assistenza ai passeggeri; viceversa, a Trenitalia sarebbe consentito l'utilizzo di segnaletica informativa praticamente in ogni luogo delle stazioni.

22. Analogo ostruzionismo sarebbe stato frapposto con riguardo al posizionamento di *desk* informativi mobili del nuovo operatore nei pressi dei binari AV. NTV lamenta di aver inviato una richiesta ad RFI in data 14 marzo 2012 per il posizionamento di *desk* informativi mobili all'interno delle stazioni, ricevendone un rifiuto dal gestore dell'infrastruttura sulla base di esigenze di sicurezza.

Peraltro NTV denuncia che i banchi generalmente attribuiti ad Italo occupano spazi ridotti ed assolvono ad una funzione meramente informativa, laddove i *desk* assegnati a Trenitalia svolgono anche funzioni di vendita *in loco* e sono ampiamente presenti nelle stazioni ferroviarie.

ii) Ritardato posizionamento di biglietterie self service

23. NTV denuncia il ritardato e/o non adeguato posizionamento delle proprie biglietterie *self service* in numerose stazioni.

NTV afferma che, per propria scelta commerciale, ha deciso di non disporre di biglietterie convenzionali; i biglietti vengono venduti su *internet* e tramite biglietteria automatica, che copre ora il [10-50%]* dei titoli di viaggio. Proprio per tale ragione, NTV avrebbe chiesto più volte, in data 7 maggio 2012 e successivamente in data 29 ottobre 2012, il posizionamento di biglietterie *self service* in alcune stazioni e, tuttavia, non avrebbe mai ricevuto alcun riscontro dalle società del gruppo FS nelle stazioni di Bologna - Centrale e Firenze - S. Maria Novella, ove invece sarebbero rinvenibili, oltre le ordinarie biglietterie con operatore, anche numerose biglietterie *self-service* di Trenitalia, situate in luoghi strategici.

Con lettera del 29 ottobre 2012, NTV avrebbe reiterato la richiesta di biglietterie automatiche anche presso la stazioni di Padova e di Venezia Santa Lucia, ricevendo riscontro da RFI solo per la stazione di Padova.

* Nella presente versione alcuni dati sono omessi, in quanto si sono ritenuti sussistenti elementi di riservatezza o di segretezza delle informazioni.

iii) Discriminazione nell'utilizzo di spazi pubblicitari

24. NTV lamenta di aver avanzato richieste di acquisto di spazi pubblicitari in tutte le stazioni gestite da GS e di aver ricevuto un documento contenente l'offerta commerciale solo per gli spazi pubblicitari interni alle stazioni direttamente servite; viceversa, le altre stazioni, ed in particolare quelle collegate dalle Frecce di Trenitalia – quali ad esempio Roma Termini e Milano Centrale – sarebbero precluse ai cartelloni pubblicitari di NTV.

25. In particolare, NTV lamenta di aver chiesto, in data 7 maggio 2012, a RFI e a Grandi Stazioni, il rilascio di spazi pubblicitari presso numerose stazioni, tra cui Napoli Centrale, Roma Termini, Bologna Centrale, Milano Centrale e Firenze S.M. Novella; a fronte di tale richiesta, nella stazione di S.M. Novella a Firenze, proprio sul muro esterno adiacente a Casa Italo, sarebbe stato rilasciato uno spazio pubblicitario alla società Trenitalia, ingenerando peraltro confusione negli utenti del servizio.

Inevase sono risultate invece le richieste di quotazioni per l'acquisto di spazi pubblicitari nelle stazioni di Roma Termini e Milano Centrale.

Analogo comportamento sarebbe stato assunto nella stazione di Torino - Porta Susa, in cui RFI avrebbe bocciato senza apparenti motivazioni i piani promozionali concordati tra NTV e i concessionari degli spazi pubblicitari¹⁴.

Diverso trattamento sarebbe invece stato riconosciuto alle richieste avanzate da Trenitalia, che occupa la maggioranza degli spazi pubblicitari a disposizione all'interno delle stazioni, nonché a quelle di altri inserzionisti che svolgono attività non in concorrenza con Trenitalia, evase in termini ben più celeri.

26. Un'ulteriore contestazione afferisce i prezzi praticati da GS ad NTV per l'acquisto di spazi pubblicitari che, a detta di NTV, sono più elevati di quelli praticati a Trenitalia.

c) Inefficienze nella gestione delle stazioni servite da NTV

27. NTV denuncia una serie di inefficienze nella gestione delle stazioni.

Con lettera del 29 ottobre 2012 depositata in atti, NTV ha lamentato la mancata realizzazione da parte di RFI di una serie di interventi infrastrutturali riguardanti numerose stazioni servite quali: Salerno, Napoli Centrale, Roma Ostiense, Roma Tiburtina, Milano Porta Garibaldi, Torino Lingotto e la nuova stazione AV sotterranea di Bologna.

¹⁴ Così quanto dichiarato da NTV nel verbale di audizione del 13 dicembre 2012.

Così, a titolo esemplificativo, nelle citate stazioni sarebbero necessari la costruzione di ulteriori marciapiedi per effettuare le operazioni di salita e discesa dei viaggiatori; l'adeguamento delle pensiline in prossimità dei binari per consentire un adeguato riparo ai passeggeri; l'adeguamento degli ascensori/montacarichi per consentire l'adeguato incarozzamento dei treni; la riattivazione di tapis-roulant nei sottopassaggi e l'adeguamento strumentale ed operativo degli impianti per l'informativa dinamica e la realizzazione di un percorso utilizzabile dai carrelli.

Con specifico riferimento poi alla stazione sotterranea AV di Bologna Centrale, NTV ha lamentato il colposo ritardo con il quale il gestore della rete le avrebbe comunicato lo slittamento dell'operatività della stessa, per effetto del quale sarebbe stata compromessa la possibilità di NTV di pianificare correttamente la propria offerta al pubblico.

28. Sul punto, RFI, con lettera inviata il 18 gennaio 2013 ad NTV ha rappresentato di aver realizzato tutti gli interventi richiesti nel corso del 2009, inseriti nell'allegato B *bis* dell'atto integrativo all'accordo quadro del 17 gennaio 2008, stipulato tra RFI ed NTV il 10 febbraio 2010. Gli ulteriori interventi richiesti da NTV, non sarebbero realizzabili, in parte per motivi di sicurezza e in parte per assenza di necessaria copertura finanziaria.

Secondo NTV, le motivazioni addotte sarebbero assolutamente pretestuose e tali da precludere un efficace sfruttamento della rete.

V. VALUTAZIONI

a) I mercati rilevanti e la posizione dominante

29. I comportamenti segnalati sono stati posti in essere nei mercati dell'accesso all'infrastruttura ferroviaria nazionale (accesso alla rete e agli impianti di manutenzione della stessa), della gestione degli spazi pubblicitari all'interno delle stazioni e nel mercato a valle della fornitura di servizi di trasporto ferroviario a lunga percorrenza, segnatamente nella fornitura dei servizi di trasporto ferroviario passeggeri ad alta velocità.

In tali mercati FS detiene una posizione dominante per il tramite delle sue controllate.

30. In particolare, nel mercato dell'accesso, RFI, in virtù dell'atto concessorio di cui al D.M. 31 ottobre 2000 n. 138/T, gestisce in monopolio legale la rete ferroviaria nazionale.

La società FS Sistemi Urbani gestisce l'unico impianto di manutenzione di

vagoni attualmente disponibile presso la stazione ferroviaria di Milano.

31. Le società GS e CS gestiscono in esclusiva gli spazi pubblicitari all'interno di tutte le stazioni rilevanti nel panorama nazionale in termini di grandezza e di utenza servita.

32. Infine, FS controlla anche Trenitalia, operatore *incumbent* nei mercati della fornitura dei servizi di trasporto ferroviario a lunga percorrenza.

I servizi di trasporto ferroviario a lunga percorrenza soddisfano in buona parte una domanda di mobilità proveniente da utenti interessati a percorsi di media-lunga distanza. In tale categoria rientrano i treni Intercity (IC), Eurostar ed Eurostar City (ES) di Trenitalia; i treni che viaggiano sulla rete AV; i treni internazionali, inclusi quelli che svolgono attività di cabotaggio.

Una parte rilevante dei servizi di trasporto ferroviario passeggeri beneficia di sussidi pubblici¹⁵ ritenuti necessari ad assicurare l'equilibrio economico dell'impresa ferroviaria che si fa carico degli obblighi di servizio pubblico in presenza di costi superiori ai ricavi conseguibili dalla vendita dei biglietti¹⁶.

33. I servizi di trasporto AV - che sono servizi non sussidiati - per i tempi di percorrenza, la frequenza delle corse, le caratteristiche di confort e qualità, e il livello delle tariffe sotto il profilo della domanda, nonché per le specificità e l'altissimo grado di sofisticazione tecnologica dal lato dell'offerta, appaiono costituire un distinto mercato rilevante del prodotto.

Dal punto di vista geografico, è possibile individuare molteplici coppie di origine e destinazione (O&D) all'interno del territorio nazionale, corrispondenti ai collegamenti tra diverse città, che consentono di definire fasci di rotte cui fanno riferimento i diversi bacini di utenza. Ciascuna rotta/fascio di rotte può costituire un distinto mercato rilevante.

Il comportamento di compressione dei margini segnalato riguarda la tratta ferroviaria ad alta velocità che collega le città di Roma e Milano che rappresenta la tratta più significativa in termini di ricavi e passeggeri trasportati nei collegamenti ad alta velocità.

34. Trenitalia ha operato in condizione di totale monopolio nell'offerta di

¹⁵ La concessione di sussidi pubblici è espressamente prevista, a livello comunitario, dal Regolamento CE n. 1370/2007 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 23 ottobre 2007 "relativo ai servizi pubblici di trasporto di passeggeri su strada e per ferrovia, che abroga i regolamenti del Consiglio (CEE) n. 1191/69 e (CEE) n. 1107/70". In particolare, ai sensi del 5° considerando del citato Regolamento ".....Tra i meccanismi a disposizione delle autorità competenti per far sì che vengano forniti servizi di trasporto pubblico passeggeri vi sono: ...la concessione agli operatori del servizio pubblico di compensazioni finanziarie...".

¹⁶ Tra i servizi sussidiati, c.d. "di interesse nazionale", rientrano, oltre ai servizi di trasporto ferroviario regionale, una parte di quelli tradizionali a media-lunga percorrenza. I servizi sussidiati sono prestati dall'impresa ferroviaria previa sottoscrizione di un contratto di servizio che definisce, tra l'altro, l'ampiezza del sussidio e i servizi da erogare. Nel caso dei servizi a media-lunga percorrenza sussidiati, essi sono oggetto del contratto di servizio stipulato da Trenitalia con il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti.

servizi ad alta velocità fino all'aprile del 2012, data in cui ha fatto ingresso NTV; tuttavia ad oggi la sua quota, su tutte le tratte servite, è largamente inferiore a quella dell'operatore *incumbent* ([omissis]).

b) Le condotte contestate

35. I comportamenti denunciati appaiono integrare una strategia abusiva, posta in essere dalla società FS, per il tramite delle controllate RFI, Trenitalia, CS, GS ed FS Sistemi Urbani, finalizzata a rallentare l'ingresso nel mercato del trasporto passeggeri ad alta velocità dell'operatore nuovo entrante NTV, con pregiudizio per il consumatore finale.

36. I comportamenti denunciati si sostanzierebbero principalmente in: i) una strategia volta a ostacolare l'accesso all'infrastruttura ferroviaria che, in ragione della condizione di non duplicabilità che la caratterizza, costituisce un *input* obiettivamente necessario per competere nel mercato a valle del trasporto ferroviario, nonché a rendere non profittevole l'offerta di servizi ad alta velocità da parte di NTV. A tale riguardo vengono in rilievo i comportamenti di compressione dei margini ai danni dell'unico attuale concorrente di Trenitalia presente nel trasporto passeggeri ad alta velocità e i comportamenti ostruzionistici nell'accesso all'infrastruttura ferroviaria (mancata assegnazione di tracce nell'ora di punta e mancato accesso all'impianto di manutenzione di Milano San Rocco); ii) discriminazioni e ostruzionismo alle attività di NTV in numerose stazioni facenti parte del *network* dell'alta velocità; iii) inefficienze nella gestione di numerose stazioni servite da NTV.

Tali condotte appaiono suscettibili di incidere in maniera decisiva proprio nella fase più delicata di *start-up* di NTV, innalzandone significativamente i costi di ingresso e favorendo l'operatore *incumbent* Trenitalia.

37. I descritti comportamenti sarebbero stati adottati a far data dal 30 gennaio 2012, ossia da quando il segnalante ha inoltrato le prime richieste per ottenere segnaletica informativa nelle stazioni, al fine di essere efficacemente operativa, e sono tuttora in corso.

c) L'applicabilità del diritto comunitario

38. Le condotte in questione interessano l'intero territorio nazionale, essendo state poste in essere dal gestore dell'infrastruttura ferroviaria statale, dall'operatore *incumbent* nei mercati della fornitura di servizi di trasporto

ferroviario, dai principali gestori delle stazioni italiane e dal soggetto gestore dell'unico impianto di manutenzione di vagoni attualmente disponibile presso la stazione ferroviaria di Milano.

Esse risultano pertanto idonee a pregiudicare il commercio tra Stati membri, ai sensi dell'art. 102 TFUE, poiché consolidano la compartimentazione del mercato a livello nazionale, ostacolando così l'integrazione economica voluta dal Trattato¹⁷.

RITENUTO, pertanto, che i comportamenti posti in essere da FS, per il tramite delle controllate RFI, Trenitalia, Grandistazioni, Centostazioni ed FS Sistemi Urbani, nei mercati dell'accesso all'infrastruttura ferroviaria nazionale, della gestione degli spazi pubblicitari all'interno delle principali stazioni italiane e nel mercato dei servizi di trasporto ferroviario passeggeri ad alta velocità, per le ragioni suesposte, sono suscettibili di rallentare l'ingresso nel mercato dei servizi ferroviari ad alta velocità da parte dell'operatore nuovo entrante NTV a beneficio di Trenitalia e, come tali, appaiono configurare una violazione dell'articolo 102 del TFUE;

DELIBERA

a) l'avvio dell'istruttoria ai sensi dell'articolo 14 della legge n. 287/90, nei confronti delle società Ferrovie dello Stato S.p.A., Rete Ferroviaria Italiana S.p.A., Trenitalia S.p.A., Grandi Stazioni S.p.A., Centostazioni S.p.A. e FS Sistemi Urbani S.r.l., per accertare l'esistenza di una violazione dell'articolo 102 del TFUE;

b) la fissazione del termine di giorni sessanta, decorrente dalla data di notificazione del presente provvedimento, per l'esercizio da parte dei legali rappresentanti delle parti, o da persona da essi delegata, del diritto di essere sentiti, precisando che la richiesta di audizione dovrà pervenire alla Direzione Agroalimentare e Trasporti di questa Autorità almeno quindici giorni prima della scadenza del termine sopra indicato;

c) che il responsabile del procedimento è la Dott.ssa Claudia Caruso;

¹⁷ Cfr. Comunicazione della Commissione recante "Linee direttrici sulla nozione di pregiudizio al commercio tra Stati membri di cui agli articoli 81 e 82 del Trattato", in GUCE C101/81 del 27 aprile 2004.

d) che gli atti del procedimento possono essere presi in visione presso la Direzione Agroalimentare e Trasporti di questa Autorità dai rappresentanti legali delle parti o da persona da essi delegata;

e) che il termine di chiusura dell'istruttoria è fissato al 12 luglio 2014.

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

IL SEGRETARIO GENERALE

Roberto Chieppa

IL PRESIDENTE

Giovanni Pitruzzella