

INTESE E ABUSO DI POSIZIONE DOMINANTE

A443 - NTV/FS/OSTACOLI ALL'ACCESSO NEL MERCATO DEI SERVIZI DI TRASPORTO FERROVIARIO PASSEGGERI AD ALTA VELOCITÀ

Provvedimento n. 24804

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 19 febbraio 2014;

SENTITO il Relatore Dottor Salvatore Rebecchini;

VISTA la legge 10 ottobre 1990, n. 287 e, in particolare, l'articolo 14-ter introdotto dalla legge 4 agosto 2006, n. 248, che ha convertito con modifiche il decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223;

VISTA la propria delibera del 22 maggio 2013, con la quale è stata avviata un'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 Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea nei mercati dell'accesso all'infrastruttura ferroviaria nazionale, della gestione degli spazi pubblicitari all'interno delle principali stazioni italiane, nonché nel mercato dei servizi di trasporto ferroviario passeggeri ad alta velocità;

VISTA la "*Comunicazione sulle procedure di applicazione dell'articolo 14-ter della legge 10 ottobre 1990, n. 287*", assunta nell'adunanza del 6 settembre 2012 e pubblicata sul Bollettino n. 35 del 17 settembre 2012;

VISTA le comunicazioni del 6 settembre e del 10 ottobre 2013 (e la versione accessibile del 16 ottobre 2013), con le quali le 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. hanno presentato impegni ai sensi dell'articolo 14-ter della legge n. 287/90, secondo le modalità indicate specificamente nell'apposito "*Formulario per la presentazione degli impegni ai sensi dell'articolo 14-ter della legge n. 287/90*", volti a rimuovere i profili anticoncorrenziali oggetto dell'istruttoria;

VISTA la propria delibera del 22 ottobre 2013, con la quale è stata disposta la pubblicazione degli impegni proposti dalle predette società sul sito dell'Autorità, al fine di consentire ai terzi interessati di esprimere le loro osservazioni ed è stato fissato al 22 gennaio 2014 il termine entro cui avrebbe dovuto essere adottata una decisione sugli impegni, ai sensi dell'articolo 14-ter della legge n. 287/90, salvo l'ulteriore termine necessario per l'acquisizione di pareri obbligatori;

VISTE le osservazioni delle parti del procedimento e dei terzi interessati;

VISTI le osservazioni e gli impegni definitivi presentati dalle Parti in data 23 dicembre 2013;

VISTA la propria comunicazione alla Commissione Europea, ai sensi dell'articolo 11, paragrafo 4, del Regolamento (CE) n. 1/2003;

VISTI gli atti del procedimento;

CONSIDERATO quanto segue:

I. PREMESSA

1. A seguito di una segnalazione dell'impresa ferroviaria Nuovo Trasporto Viaggiatori S.p.A. (di seguito NTV, o anche il denunciante) pervenuta in data 16 maggio 2012 e più volte integrata, l'Autorità in data 22 maggio 2013 ha avviato un'istruttoria ai sensi dell'articolo 14 della legge n. 287/90, nei confronti delle società Ferrovie dello Stato S.p.A. (FS), Rete Ferroviaria Italiana S.p.A. (RFI), Trenitalia S.p.A. (Trenitalia), Grandi Stazioni S.p.A. (Grandi Stazioni), Centostazioni S.p.A. (Centostazioni) e FS Sistemi Urbani S.r.l. (FSSU), per accertare l'esistenza di una violazione dell'articolo 102, consistente in un'articolata strategia escludente posta in essere dalle predette società ai danni di NTV, unico concorrente di Trenitalia nell'offerta di servizi di trasporto passeggeri ad Alta Velocità (di seguito anche AV), 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 AV.

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 (cessionario).

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.

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

7. FSSU 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 AV 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. LE CONDOTTE CONTESTATE

9. I comportamenti denunciati sarebbero stati finalizzati a rallentare l'ingresso di NTV nel mercato dei servizi ferroviari AV, a beneficio di Trenitalia, e sono così articolati:

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 erano stati contestati comportamenti di compressione dei margini ai danni di NTV e 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 e in particolare: mancata apposizione di segnaletica e di desk informativi all'interno delle stazioni; ritardi nel posizionamento di biglietterie *self service*, nonché discriminazioni, anche sotto il profilo economico, nell'utilizzo di spazi pubblicitari all'interno delle stazioni;

iii) inefficienze nella gestione di numerose stazioni servite da NTV.

IV. IL MERCATO RILEVANTE

10. Nel caso di specie i mercati rilevanti sono quelli 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, a valle, della fornitura di servizi di trasporto ferroviario passeggeri a lunga percorrenza nel comparto AV.

V. GLI IMPEGNI ORIGINARIAMENTE PROPOSTI

11. In risposta alle criticità di natura concorrenziale sollevate dall'Autorità nel provvedimento d'avvio del presente procedimento, il 6 settembre 2013 e il 10 ottobre 2013, le società denunciate hanno presentato impegni ai sensi dell'articolo 14-ter della legge n. 287/90, il cui contenuto è sinteticamente riportato nel seguito.

Per parte sua, la holding FS, si è impegnata a garantire il rispetto "*degli impegni autonomamente proposti dalle società del Gruppo, una volta che saranno resi obbligatori dall'Autorità*".

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

i) Ostacoli all'accesso all'infrastruttura ferroviaria**a) Compressione dei margini**

12. RFI, il 6 settembre 2013, ha presentato un primo impegno relativo al pedaggio. In attuazione dello stesso RFI ha poi formulato al MIT una proposta di riduzione del canone d'uso applicato sull'infrastruttura ferroviaria AV/AC, nella misura massima del 15%³ rispetto al livello attualmente vigente - pari, lo si ricorda, a circa 15 euro -, da applicarsi dall'entrata in vigore del relativo Decreto Ministeriale (adottato in data 10 settembre 2013)⁴. Tale riduzione, applicata sulle tratte TO-MI AV; MI-BO AV; BO-FI AV e RM-NA AV, che non copre i nodi (in quanto non interessati dalla AV) e non comprende la linea RM-FI (che allo stato non è tariffata come linea AV), comporterà, secondo RFI, un risparmio di spesa per NTV pari a circa [omissis]⁵ di euro.

13. Trenitalia si è impegnata - a far data dal provvedimento di accettazione di impegni e fino al 30 giugno 2015 - *“a mantenere il proprio risultato economico ante oneri finanziari (c.d. EBIT) positivo per il comparto AV (treni Frecciarossa e Frecciargento)”*, ferma restando la possibilità di una revisione del citato impegno, in ipotesi di modifiche del contesto di mercato”; inoltre, al fine di poter verificare l'assenza di sussidi incrociati tra il settore AV e quello contribuito, Trenitalia si è impegnata a fornire una contabilità separata specifica per i servizi AV, con cadenza trimestrale, così come già risulta agli atti dell'Autorità.

b) Mancata assegnazione di tracce

14. RFI afferma di avere risolto, per il nuovo anno ferroviario (dicembre 2013-dicembre 2014), le problematiche relative alla mancata assegnazione di tracce nella fascia oraria di punta (tra le 7 e le 8 del mattino in partenza da Roma verso il nord d'Italia). In ogni caso RFI, per quanto di propria competenza e nel contesto del quadro regolamentare vigente, si è impegnata a facilitare, in futuro, anche sulla base delle prescrizioni dell'URSF, l'interlocuzione con le regioni interessate laddove, nella fase di allocazione della capacità, si creino delle sovrapposizioni tra *“richieste di tracce per servizi c.d. a mercato e richieste di tracce per l'effettuazione di servizi oggetto di contratto di servizio pubblico regionale”*.

c) Diniego di accesso all'impianto di manutenzione di San Rocco

15. Con specifico riferimento all'impianto di San Rocco, le società denunciate hanno rappresentato che, in quanto inserito in un'area soggetta a riqualificazione, come concordato con il Comune di Milano, tale impianto non poteva essere dato in disponibilità di NTV né di altro operatore ferroviario⁶.

Inoltre, RFI ha evidenziato che gli impianti di manutenzione rotabili attualmente nella titolarità del gestore e che possono essere messi a disposizione delle imprese ferroviarie, previo rispetto delle previste procedure, sono indicati specificamente nella sezione V del PIR.

³ Secondo RFI *“un'ipotesi di riduzione del pedaggio superiore al 15% non risulterebbe sostenibile ed esporrebbe la società a rischi di svalutazione degli asset, così compromettendo anche il perseguimento del tendenziale equilibrio di bilancio previsto dall'art. 15 del D. Lgs. 188/2003”*.

⁴ Il Decreto è stato pubblicato in GURI n. 220 del 19 settembre 2013.

⁵ Nella presente versione alcuni dati sono omessi, in quanto si sono ritenuti sussistenti elementi di riservatezza o di segretezza delle informazioni.

⁶ A detta di FS, NTV sta realizzando un proprio polo manutentivo a Bologna, come risulterebbe peraltro dalla relazione sulla gestione dell'esercizio 2012 di cui al Bilancio 2012 di NTV.

ii) Discriminazioni ed ostruzionismi nelle stazioni utilizzate da NTV: segnaletica, desk informativi, biglietterie self-service e pubblicità

16. Con riferimento all'apposizione di segnaletica orizzontale all'interno delle stazioni, RFI, Grandi Stazioni e Centostazioni si sono impegnate, ciascuna per quanto di propria competenza, a realizzare/completare il processo di ammodernamento/adeguamento della segnaletica nelle stazioni, nel rispetto del criterio di neutralità informativa⁷.

Le società si sono inoltre impegnate a realizzare/completare anche la segnaletica verticale (c.d. totem), che, in quanto funzionale ad individuare le aree specifiche di ciascun operatore, verrà collocata in prossimità di un dato servizio (biglietteria, *lounge*) e sarà caratterizzata da un maggior grado di dettaglio.

Tali attività saranno definitivamente completate entro il 30 giugno 2014.

17. In merito al posizionamento di *desk* informativi mobili, RFI, Grandi Stazioni e Centostazioni si sono impegnate ad individuare, nelle stazioni interessate, apposite aree da destinare a ciascuna impresa ferroviaria richiedente, in ossequio alle esigenze di sicurezza e al criterio di proporzionalità rispetto al numero di utenti di ciascuna IF che utilizzano i servizi in questione.

Dette aree saranno allocate a prezzi di mercato e saranno definite in maniera precisa.

18. Il rilascio di tali aree avverrà ad esito di una procedura trasparente che verrà completata entro un termine complessivamente non superiore a 60 giorni dalla ricezione della relativa richiesta da parte dell'IF richiedente⁸.

19. Per quanto riguarda le biglietterie *self-service*, RFI, Grandi Stazioni e Centostazioni si sono impegnate ad evadere le richieste delle IF nel rispetto di criteri di proporzionalità⁹.

Anche per l'allocazione delle biglietterie *self-service*, le Parti hanno delineato una procedura trasparente che dovrebbe consentire ai vettori ferroviari di poter ottenere un riscontro alle proprie richieste entro un lasso temporale complessivamente non superiore a 60 giorni¹⁰.

⁷ Cioè, fornendo un'adeguata informazione in merito all'ubicazione del servizio, senza specifica indicazione del vettore, al fine di garantire agli utenti la chiara indicazione delle aree in cui i servizi sono prestati.

⁸ In particolare, l'allocazione delle aree avverrà secondo la seguente tempistica:

- entro 20 giorni dalla ricezione della richiesta da parte dell'IF, GS e CS procederanno a verificare la fattibilità della concessione delle aree e ad inoltrare la richiesta di nulla osta ad RFI ai fini di eventuali valutazioni di sicurezza;
- entro i successivi 30 giorni, RFI risconterà le richieste di nulla osta e, in caso di eventuali problematiche di sicurezza, il gestore della rete provvederà con il gestore della stazioni ad indicare ulteriori aree eventualmente disponibili;
- entro 10 giorni dalla ricezione del nulla osta, GS e CS comunicheranno al vettore l'assenso al posizionamento ed invieranno la bozza di utilizzazione dell'area, a condizioni di mercato.

Entro i 5 giorni successivi alla sottoscrizione del contratto di utilizzazione da parte della IF, le Parti interessate procederanno alla consegna dell'area. Infine, i gestori di stazione si impegnano a comunicare ai vettori, 60 giorni prima della scadenza del contratto di utilizzazione delle aree, se le medesime potranno essere confermate anche alla scadenza, ovvero a indicare aree alternative in caso di sussistenza di problematiche sopravvenute.

⁹ Che tengano cioè conto sia del novero dei servizi ferroviari forniti, che del numero di utenti che utilizzano ciascuna tipologia di servizio e di sicurezza all'interno delle stazioni.

¹⁰ In particolare la procedura di allocazione di biglietterie prevede la seguente tempistica:

- entro 20 giorni dalla richiesta dell'IF, CS e GS individueranno le aree disponibili all'interno delle stazioni e inoltreranno la richiesta di nulla osta ad RFI;
- entro i successivi 30 giorni, RFI risconterà la richiesta di nulla osta, e, in caso di eventuali problematiche di sicurezza, il gestore della rete provvederà con il gestore della stazioni ad indicare ulteriori aree eventualmente disponibili;
- entro 10 giorni dalla ricezione del nulla osta, GS e CS comunicheranno al vettore l'assenso al posizionamento ed invieranno la bozza di utilizzazione dell'area, a condizioni di mercato.
- Entro i 5 giorni successivi alla sottoscrizione del contratto di utilizzazione da parte della IF, le Parti interessate procederanno alla consegna dell'area. Infine, i gestori di stazione si impegnano a comunicare ai vettori, 60 giorni prima

20. In relazione alla messa a disposizione di spazi pubblicitari, Grandi Stazioni e Centostazioni si sono impegnate ad offrire ad NTV, in tutte le stazioni servite, la possibilità di opzionare, in via prioritaria rispetto agli altri inserzionisti e per un periodo di sei mesi da esaurirsi entro il mese di dicembre 2014, un pacchetto di impianti pubblicitari nelle stazioni della rete AV, a condizioni di mercato.

In aggiunta, Grandi Stazioni includerà nei pacchetti oggetto dell'offerta ad NTV anche postazioni pubblicitarie nelle stazioni di Milano Centrale e Roma Termini, attualmente non servite da NTV, utilizzabili per un semestre nel corso del 2014, secondo una tempistica predefinita¹¹.

Quanto infine alla stazione di Torino Porta Susa, gestita da RFI, la società si è impegnata a garantire che l'aggiudicatario della gestione pubblicitaria, in corso di selezione, rispetti i criteri di offerta di spazi pubblicitari definiti nel presente impegno.

21. Inoltre, Grandi Stazioni e Centostazioni si sono impegnate ad evadere ulteriori richieste di spazi pubblicitari provenienti da NTV e da altri inserzionisti entro 30 gg. dalla ricezione delle stesse.

22. Infine, i prezzi degli spazi pubblicitari allocati saranno definiti secondo le ordinarie dinamiche di mercato¹².

iii) Inefficienze nelle stazioni gestite

23. Con riferimento a tale contestazione, RFI si è impegnata a realizzare la c.d. informazione dinamica, ovvero pannelli informativi e relativo sistema di gestione per l'informativa circa il posizionamento delle carrozze, a servizio dei binari XVI e XVII della stazione di Milano Porta Garibaldi e dei binari XXIII e XXXIV della stazione di Napoli Centrale, per un costo stimato complessivo di [omissis] euro.

V. LE OSSERVAZIONI SUGLI IMPEGNI

24. Entro i termini prefissati per le conclusioni del *market test*, sono pervenute osservazioni da parte di: Codacons, in data 12 novembre 2013¹³; Assoutenti, NTV, Movimento Consumatori e Società Viaggiatori S.r.l. (nel seguito anche SVI), in data 25 novembre 2013¹⁴.

della scadenza del contratto di utilizzazione delle aree, se le medesime potranno essere confermate anche alla scadenza, ovvero a indicare aree alternative in caso di sussistenza di problematiche sopravvenute.

¹¹ E ciò, sebbene, non operando NTV in tali stazioni, la pubblicità è "suscettibile di sviare utenti a vantaggio di stazioni ... che esulano dal perimetro di Grandi Stazioni, con conseguente rischio di diminuire il valore degli asset gestiti da quest'ultima".

Il processo di vendita degli impianti pubblicitari avrà la seguente tempistica:

- nei quattro mesi antecedenti il semestre di esposizione, GS e CS presenteranno una proposta scritta ad NTV con l'indicazione del pacchetto proposto e delle relative condizioni economiche;
- nei tre mesi antecedenti il semestre di esposizione, GS e CS dovranno ricevere l'eventuale conferma scritta da parte di NTV;
- la consegna della creatività da parte del cliente dovrà avvenire nei 30 gg. antecedenti l'uscita della campagna.

¹² E cioè in maniera tale da non discriminare, a parità di condizioni, tra NTV ed altri inserzionisti, partendo dai prezzi di listino e negoziando gli sconti in funzione delle normali variabili che determinano il valore del servizio (quantità degli spazi, tempi di occupazione, tipologia di impianti, visibilità, tempo di contrattazione e periodo di esposizione).

¹³ Invero, il Codacons più che osservazioni in senso stretto sugli impegni presentati ha auspicato, da un lato, che la riduzione del pedaggio proposta da RFI e recepita nel DM del 10 settembre non si traduca in una riduzione della manutenzione della rete da parte del gestore della rete e, dall'altro, che la riduzione del canone per l'alta velocità comporti specularmente una riduzione dei prezzi dei biglietti.

i) Ostacoli nell'accesso all'infrastruttura ferroviaria**a) Compressione dei margini**

25. In relazione agli impegni relativi a tale fattispecie, hanno presentato osservazioni NTV, Assoutenti e il Movimento dei Consumatori.

26. NTV ha eccepito che la riduzione del canone d'accesso all'infrastruttura proposta da RFI non sarebbe qualificabile come un impegno ex art. 14-ter della legge n. 287/90, essendo stata imposta con Decreto Ministeriale prima del deposito degli impegni.

Tale riduzione non eliminerebbe comunque il pericolo della compressione dei margini, poiché verrebbe applicata anche a Trenitalia; pertanto la società ritiene di dover beneficiare di un ulteriore sconto rispetto all'incumbent, non inferiore al 25% per almeno 5 anni.

27. Per quanto riguarda l'impegno di Trenitalia, secondo NTV l'uso dell'EBIT non consentirebbe alcuna verifica della replicabilità delle offerte dell'operatore dominante e permetterebbe all'operatore *incumbent* manipolazioni difficili da individuare¹⁵.

28. Inoltre, qualora si ritenesse di considerare l'impegno di Trenitalia, risulta comunque indeterminata la tempistica con la quale lo stesso verrebbe implementato, non essendo chiaro entro quando l'incumbent dovrebbe fornire una contabilità separata per il comparto AV e con quale frequenza. Né potrebbe essere accolto un impegno siffatto sino al giugno 2015, poiché il divieto di compressione dei margini sussiste sino a quando permangono i presupposti di applicazione dell'art. 102 del TFUE.

29. Infine, NTV ritiene che l'impegno ponga problemi di monitoraggio *ex post* ed auspica pertanto che in attesa dell'operatività dell'Autorità dei Trasporti, il controllo circa la correttezza dei dati di costo dell'operatore *incumbent* possa essere effettuato da un organismo terzo indipendente nominato *ad hoc*.

30. Assoutenti solleva dubbi circa la possibilità che per finanziare la riduzione del canone del 15% RFI attinga agli importi destinati al mantenimento della rete tradizionale e/o delle linee secondarie a vantaggio della rete AV.

Inoltre, Assoutenti teme che Trenitalia possa mantenere un EBIT positivo ricorrendo a sussidi incrociati tra i settori liberalizzati e non.

Infine, per l'Associazione, l'impegno assunto da Trenitalia creerebbe le condizioni per un accordo, anche implicito, di non belligeranza tra i due *player* del mercato.

31. Il Movimento Consumatori auspica solo che “*i prezzi AV non aumentino per effetto della separata contabilità dei costi*”.

b) Mancata assegnazione di tracce

32. NTV, nel riconoscere di aver ottenuto da RFI tutte le tracce richieste per l'orario dicembre 2013-dicembre 2014, ha comunque rappresentato la necessità che RFI implementi per il futuro le prescrizioni ricevute dall'URSF (con decisione n. 625/5 del 22 luglio 2013) volte a garantire una procedura di allocazione della capacità trasparente, rapida e non discriminatoria.

¹⁴ Cfr., docc. 1.9, 1.10, 1.11, 1.12 e 1.13 dell'indice del fascicolo. Le osservazioni di NTV al market test sono state ribadite nel corso di un'audizione presso gli Uffici del 1° dicembre 2013.

¹⁵ Ciò in quanto l'EBIT ubbidisce a criteri di redazione delle voci di bilancio costruiti con fini e secondo logiche non coincidenti con quelle usate per valutare l'esistenza di una pratica di compressione dei margini e per questo non è detto che vi sia reale corrispondenza tra l'EBIT e le misure di ricavo e di costo utilizzate per costruire i c.d. “test di replicabilità”.

33. Inoltre, NTV ritiene che l'impegno di RFI debba essere integrato, introducendo un obbligo, in capo al gestore, di consegnare contestualmente a tutte le IF il progetto orario a conclusione del processo di allocazione della capacità riguardante tutte le IF, nei termini a tal fine previsti dal PIR. Ciò al fine di evitare che Trenitalia possa commercializzare i propri titoli di viaggio prima dei concorrenti.

34. Secondo Assoutenti, RFI dovrebbe impegnarsi a facilitare la riallocazione di tracce libere per i servizi a mercato, tra Trenitalia ed NTV, in modo da creare maggiore equilibrio tra le due IF nell'assegnazione di tracce nelle varie fasce orarie della giornata.

35. Secondo il Movimento dei Consumatori, l'impegno assunto da RFI va valutato positivamente, purché ciò non penalizzi gli utenti dei servizi pubblici regionali i cui treni insistono sulle tratte coperte dai treni NTV diretti a nord, soprattutto nella fascia oraria 7.00-8.00 del mattino.

c) Diniego di accesso all'impianto di manutenzione di San Rocco

36. Muovendo dall'assunto che l'impianto di manutenzione di Milano San Rocco debba essere qualificato come un'essential facility, NTV rileva che, a fronte dell'intervenuta inaccessibilità dell'impianto di Milano S. Rocco, dovendo disporre di un impianto di manutenzione nell'area di Milano, il gestore della rete debba:

a) assegnarle l'impianto di ricovero e sosta di Milano Porta Garibaldi (II fascio di ricovero vetture), impegnandosi in tempi celeri ad effettuare interventi di adeguamento infrastrutturale, necessari per rendere accessibile tale impianto;

b) assegnarle, nelle more del completamento dei lavori di tale impianto, un impianto alternativo (i.e. quelli di Milano Firenze, Milano Greco Pirelli, ovvero altro impianto sito presso l'area ferroviaria di Milano Porta Garibaldi);

c) definire - in tempi celeri - una precisa regolamentazione in materia di tempistiche e procedure per l'assegnazione degli impianti di manutenzione, nel rispetto dei principi di equità, trasparenza e non discriminazione indicati dal PIR.

ii) *Discriminazioni ed ostruzionismi nelle stazioni: segnaletica, desk informativi, biglietterie self-service e pubblicità*

37. NTV ritiene inidonei gli impegni presentati in materia di segnaletica informativa, desk mobili e biglietterie self-service e ed afferma che gli impegni in questione debbano essere integrati nei seguenti termini:

a) immediata definizione di tutte le istanze formulate da NTV ancora inevase o oggetto di realizzazione solo parziale¹⁶;

b) riequilibrio, entro un anno dalla comunicazione del provvedimento di accettazione di impegni, della situazione attuale caratterizzata dalla presenza massiva di Trenitalia e da una scarsa visibilità del nuovo entrante¹⁷;

c) predisposizione per almeno 30 giorni consecutivi di spazi pubblicitari adeguati (per numero e collocazione strategica nelle stazioni), volti a promuovere il servizio NTV, a spese del gruppo FS, all'interno delle stazioni gestite da NTV che nelle stazioni di Milano Centrale e Roma Termini;

¹⁶ A tal fine, il gruppo FS, entro 30 giorni dalla comunicazione del provvedimento di accettazione di impegni, dovrebbe accogliere tali istanze o individuare alternative idonee a soddisfare le esigenze di NTV.

¹⁷ A tal fine il gruppo FS dovrebbe garantire ad NTV una priorità nell'individuazione di spazi più idonei a posizionare desk e biglietterie automatiche.

d) garanzia di maggiore certezza nella procedura per il rilascio dei presidi (*desk* e biglietterie), mediante adeguata rimodulazione della tempistica.

38. Parimenti, NTV contesta gli impegni proposti in materia di spazi pubblicitari e ritiene che le debba essere consentito di svolgere attività pubblicitaria in tutte le stazioni (servite e non dai treni Italo); inoltre, la procedura di vendita di spazi pubblicitari delineata dalle imprese del gruppo FS dovrebbe prevedere una tempistica certa e l'impegno alla concessione di spazi pubblicitari dovrebbe avere una durata quantomeno triennale.

Tanto premesso, NTV ritiene che gli impegni proposti debbano essere integrati con le seguenti misure:

- prescrizione in capo a tutte le società del gruppo FS di un obbligo di trasparenza in ordine alle tariffe ed agli sconti praticati, nonché in ordine alle tempistiche ed alle modalità di valutazione dei piani pubblicitari;
- immediata rimozione degli spazi pubblicitari di Trenitalia che risultano idonei ad ingenerare confusione con l'offerta commerciale di NTV;
- riconoscimento in capo ad NTV, per un anno dalla data del provvedimento di accettazione degli impegni, di un ulteriore sconto per l'acquisto di spazi pubblicitari nelle stazioni gestite dal gruppo FS, nella misura minima del 50% del valore totale della campagna pubblicitaria;
- riconoscimento in capo ad NTV, per il periodo di un anno dalla data di comunicazione del provvedimento di accettazione degli impegni, di una priorità nella scelta di spazi pubblicitari da destinare alla promozioni nelle stazioni di Milano Centrale e Roma Termini;
- riconoscimento della possibilità di disaggregare i pacchetti proposti.

39. In senso negativo rispetto al *set* di impegni delle società del gruppo FS si è espressa anche la società SVI, ritenendo: a) generico l'impegno in materia di segnaletica; b) discriminatori gli impegni in materia di *desk* mobili e spazi pubblicitari¹⁸.

40. Il Movimento Consumatori si è espresso positivamente sul *set* di impegni presentato dalle imprese del gruppo FS relativi alle varie tipologie di presidi nelle stazioni, considerandoli "*misura proconcorrenziale*".

iii) Inefficienze nelle stazioni gestite

41. Su tale aspetto, NTV ritiene che gli impegni delle parti vadano integrati nei termini che seguono:

- a) prevedere una tempestiva realizzazione degli interventi già richiesti da NTV e non ancora realizzati;
- b) adottare (entro 60 giorni dalla comunicazione del provvedimento di accettazione degli impegni) un programma dettagliato e corredato di tempistiche certe in merito agli interventi richiesti da NTV;

¹⁸ In particolare, l'impegno relativo al rilascio di *desk* mobili secondo criteri di proporzionalità, oltre che generico, lascerebbe comunque impregiudicata la facoltà per le imprese del gruppo FS di non assegnare alcuna area ai concorrenti in caso di "oggettivi e specifici impedimenti tecnici", ovvero di dirottare le imprese ferroviarie concorrenti verso aree assolutamente disagiate; l'impegno volto a non discriminare le richieste di NTV in merito alla richiesta di spazi pubblicitari e a riconoscerle in via prioritaria spazi promozionali rispetto ad altri inserzionisti, non appare idoneo a rimuovere il rischio che persistano discriminazioni ai danni di altre imprese ferroviarie concorrenti dell'operatore incumbent.

c) riconoscere la possibilità, per NTV e altre imprese ferroviarie, di concorrere agli interventi di miglioramento/adeguamento delle stazioni, previo riconoscimento di uno sconto del canone per l'utilizzo della rete.

iv) Misure di natura restitutoria o compensativa

42. Infine, NTV ha lamentato l'assenza negli impegni di misure idonee a lenire lo squilibrio nell'andamento economico e finanziario che la società avrebbe subito a causa delle condotte oggetto di avvio di istruttoria.

43. Pertanto, NTV ritiene che gli impegni presentati debbano prevedere ulteriori misure volte a ripristinare condizioni di effettiva competitività per il nuovo entrante, consistenti:

a) nell'applicazione retroattiva della riduzione del pedaggio, disposta dal DM 10 settembre 2010;

b) nella rinuncia di RFI alle penali richieste ad NTV per mancata contrattualizzazione di tracce, in relazione all'orario di servizio dicembre 2011-dicembre 2012, penali pari ad un ammontare complessivo di circa 16 milioni di euro.

VI. LE REPLICHE E LE MODIFICHE ACCESSORIE APPORTATE AGLI IMPEGNI

44. Ad esito della consultazione pubblica sugli impegni, in data 23 dicembre 2013, le parti hanno avanzato osservazioni e provveduto a fornire una versione definitiva degli impegni, allegata al presente provvedimento di cui costituisce parte integrante (allegato 1).

45. In termini generali, le imprese del gruppo FS, nel ribadire l'adeguatezza degli impegni originariamente presentati in ordine agli ostacoli all'accesso all'infrastruttura - sia in termini di compressione dei margini, di accesso alla rete e di accesso all'impianto di manutenzione di Milano San Rocco - non hanno presentato modifiche accessorie salvo, per quanto attiene all'accesso alla rete, dove, in ossequio alle prescrizioni ricevute dall'URSF, hanno modificato, nel dicembre 2013, il paragrafo 4.4.2 del PIR, disciplinando il rispetto delle interlocuzioni con le amministrazioni pubbliche interessate in caso di confliggenza tra le richieste di tracce delle IF¹⁹.

Allo stesso modo non sono pervenute modifiche né integrazioni relativamente agli impegni iniziali in materia di inefficienze nelle stazioni gestite.

46. Per quanto attiene invece alle discriminazioni e agli ostruzionismi nelle stazioni (segnaletica, gestione degli spazi in stazione per *desk* mobili e biglietterie *self service*, offerta di spazi pubblicitari) RFI, Grandi Stazioni e Centostazioni hanno presentato alcune modifiche accessorie, nel seguito illustrate.

47. Nel ribadire l'idoneità dell'impegno in materia di segnaletica, orizzontale e verticale, RFI ed i gestori delle stazioni, ne precisano la procedura. In particolare, il gestore della rete provvede ad elaborare i criteri di definizione e collocazione in stazione della segnaletica, scegliendo poi se curarne anche la realizzazione in via diretta ovvero affidarla ad un soggetto terzo (in diversi casi Grandi Stazioni o Centostazioni).

¹⁹ In particolare, il paragrafo 4.4.2 del PIR, nella versione aggiornata al dicembre 2013 così dispone: "Nel caso in cui non risultasse possibile la definizione del progetto orario.... GInell'ottica di conciliare tutte le richieste, è tenuto ad avviare la procedura di coordinamento per individuare, previa consultazione delle parti interessate (coinvolgendo, in caso di tracce ricomprese in contratti di servizio pubblico, anche le Amministrazioni pubbliche committenti) soluzioni alternative da proporre alle IF interessate".

Il ruolo di Grandi Stazioni e di Centostazioni ai fini dell'impegno sarà invece di tipo tecnico/realizzativo e consisterà nel completare i lavori entro il termine previsto del 30 giugno 2014.

48. Con riguardo agli impegni in materia di *desk* informativi mobili e di biglietterie *self-service*, RFI, Grandi Stazioni e Centostazioni propongono in sintesi le seguenti modifiche accessorie:

i) al fine di garantire una più celere procedura di allocazione, vengono meglio precisate ed abbreviate nei termini le procedure inizialmente proposte per l'assegnazione alle imprese ferroviarie dei *desk* mobili e delle biglietterie automatiche nelle stazioni, fissando una durata massima di 45 giorni²⁰;

ii) sia per l'assegnazione dei *desk* mobili che delle biglietterie *self-service* viene adottato un criterio di ripartizione proporzionale rispetto al numero totale di treni medi/giorno in partenza/arrivo nella stazione in questione. Per le biglietterie è previsto che tale ripartizione avvenga "per tipologia di traffico (i. e. per traffico locale/regionale, medio/lunga percorrenza, AV), e poi - con riferimento a ciascuna tipologia di traffico - l'ulteriore suddivisione sulla base del numero di treni dell'IF richiedente con fermata passeggeri in stazione". Ciò al fine di superare le osservazioni delle IF in merito alla violazione del principio di proporzionalità e di limitare la discrezionalità dei gestori;

iii) sempre nella stessa logica, è prevista l'individuazione di c.d. "Aree minime garantite" (2 *desk* mobili e 2 BSS) poste in aree idonee a garantire utilizzo e visibilità, al fine di dare pari dignità a tutti gli operatori ferroviari.

49. Con riguardo al ruolo delle imprese del gruppo FS, RFI ha precisato che provvederà alla assegnazione degli spazi alle varie imprese ferroviarie, mentre Grandi Stazioni e Centostazioni cureranno, ciascuna per le stazioni da esse rispettivamente gestite, la contrattualizzazione con le imprese ferroviarie e la relativa consegna delle aree.

50. Con riguardo agli impegni relativi all'offerta di spazi pubblicitari, trattandosi di aree di pertinenza diretta dei gestori di stazione (in quanto attività puramente commerciale), Grandi Stazioni e Centostazioni hanno proposto le seguenti modifiche accessorie:

i) con riguardo ai soli pacchetti relativi alle stazioni servite dai treni Italo, è prevista un'estensione della durata dell'impegno relativo all'offerta di spazi pubblicitari dai 6 mesi originari a 18 mesi. Per i pacchetti relativi alle stazioni non servite, continua ad applicarsi la durata originariamente prevista di sei mesi da esaurirsi entro il mese di dicembre 2014. Viene precisato che l'offerta in opzione dei suddetti pacchetti sarà pienamente disaggregabile sia per stazione che per tipologia di impianto, secondo le libere scelte commerciali di NTV;

ii) è prevista una rivisitazione della tempistica del processo di vendita dei suddetti pacchetti nei termini seguenti: entro quattro mesi prima del semestre di esposizione, Grandi Stazioni e Centostazioni presenteranno una proposta scritta a NTV con indicazione del pacchetto proposto e delle relative condizioni economiche; entro 60 giorni prima del semestre di esposizione, Grandi Stazioni e Centostazioni dovranno ricevere l'eventuale conferma scritta da parte di NTV; la consegna della creatività da parte del cliente dovrà avvenire entro 20 gg. antecedenti l'uscita della campagna.

²⁰ + 20 giorni per accettare la proposta e 5 giorni, dalla sottoscrizione del contratto, per la consegna dell'area, salvo il caso di oggettivi e specifici impedimenti tecnici.

Inoltre, Grandi Stazioni e Centostazioni si impegnano a fornire un riscontro a eventuali richieste di spazi pubblicitari formulate da ogni impresa ferroviaria entro 20 giorni dalla ricezione della stessa. E ciò al fine di garantire l'accesso alla pubblicità nelle stazioni da parte di tutte le IF.

51. Infine, RFI concede un'ulteriore modifica accessoria, consistente nell'impegno a rinunciare alla riscossione di una somma pari a [omissis] euro, su complessivi [omissis] euro dovuti da NTV per mancata utilizzazione di tratte contrattualizzate per omologazione materiale rotabile prima dell'avvio del proprio servizio ferroviario.

VII. LA VALUTAZIONE DEGLI IMPEGNI

52. Il presente procedimento ha ad oggetto la verifica di possibili restrizioni della concorrenza rilevanti ai sensi dell'articolo 102 TFUE imputabili a FS, RFI, Trenitalia, Grandi Stazioni, Centostazioni e FSSU alle quali è stato contestato il perseguimento di un'unica e articolata strategia volta a rallentare l'ingresso nel mercato dei servizi di trasporto ferroviario passeggeri ad alta velocità dell'operatore nuovo entrante NTV.

53. Nel corso del procedimento, come sopra illustrato, le società FS, RFI, Trenitalia, Grandi Stazioni e Centostazioni hanno presentato - individualmente - impegni ai sensi dell'art. 14-ter della legge n. 287/90, al fine di fugare le perplessità concorrenziali palesate dall'Autorità nel provvedimento di avvio dell'istruttoria.

54. Di seguito, pertanto, saranno valutati, dapprima, gli impegni presentati società per società in considerazione della idoneità di ciascuno di essi a risolvere le prospettate difficoltà concorrenziale in relazione alle distinte condotte in cui si è articolato il presunto abuso di posizione dominante contestato in avvio e, successivamente, sarà svolta una valutazione sull'idoneità degli impegni nel loro complesso a dare soluzione a tali contestazioni.

i) Gli impegni di RFI

a) In merito alla compressione del margine

55. Nel provvedimento di avvio di istruttoria è stato contestato a RFI e a Trenitalia di aver posto in essere una condotta di *margin squeeze*²¹. In tal modo l'Autorità ha manifestato la preoccupazione che RFI abbia applicato, sul mercato a monte, un canone di accesso alla rete che, rispetto al prezzo praticato a valle da Trenitalia, non consentiva neppure ad un concorrente altrettanto efficiente di operare in modo redditizio su base duratura sul mercato dei servizi di trasporto ferroviario ad Alta Velocità.

56. L'impegno presentato da RFI a ridurre il canone di accesso alla rete in una misura pari al 15% per tutte le imprese ferroviarie, appare di per sé idoneo - a condizioni date - a risolvere le preoccupazioni concorrenziali manifestate in sede di avvio di istruttoria, in quanto produce l'effetto di ampliare la forbice tra prezzi a valle e costi *wholesale*.

A riguardo si evidenzia che secondo le informazioni fornite dal gestore della rete, la riduzione del costo del pedaggio dovrebbe tradursi per NTV in circa [omissis] di euro, circostanza che dovrebbe dunque aumentare la possibilità per il nuovo operatore di operare in maniera redditizia nel rispetto del principio di parità di trattamento.

²¹ Cfr. paragrafi 32 e 33 del provvedimento di avvio.

57. Quanto poi all'obiezione di NTV secondo la quale la riduzione del pedaggio sarebbe stata imposta con DM prima del deposito degli impegni e dunque non sarebbe qualificabile quale impegno, si osserva quanto segue.

In virtù dell'assetto regolamentare vigente al momento dell'avvio del presente procedimento, contenuto nel Decreto Legislativo 188/03, era previsto che per l'accesso alla rete le imprese ferroviarie corrispondessero a RFI *“un canone stabilito con decreto del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, acquisita una motivata relazione da parte del gestore dell'infrastruttura ferroviaria”* (art. 17, comma 1).

A seguito delle recenti modifiche apportate con l'art. 24 del D.L. 21 giugno 2013, n. 69, convertito con modificazioni con legge 9 agosto 2013, n. 98, RFI ha acquisito un ruolo propositivo nell'ambito della definizione del livello di pedaggio. In questo contesto, l'impegno di RFI, in merito alla proposta di riduzione del pedaggio da sottoporre al Ministero competente è stato presentato in data 6 settembre 2013. Tale impegno è stato immediatamente attuato dalla parte ed ha condotto all'emanazione del DM del 10 settembre 2013 da parte del Ministero delle Infrastrutture. Appare quindi evidente che la sollecita attuazione dell'impegno non osta alla sua valutazione da parte dell'Autorità; anzi, ciò ha consentito alle imprese ferroviarie di beneficiare della riduzione del canone di accesso all'infrastruttura di rete già dal 10 settembre 2013..

b) In merito alla mancata assegnazione di tracce

58. Con riguardo alla problematica di accesso alle tracce orarie, così come del resto riconosciuto da NTV, si osserva che la condotta già assunta in corso di procedura da RFI, che ha concesso al denunciante tutte le tracce richieste relativamente all'orario ferroviario *“dicembre 2013-dicembre 2014”*, risulta idonea a risolvere le problematiche concorrenziali rilevate nel provvedimento di avvio di istruttoria.

59. Inoltre, il gestore della rete, ottemperando alle richieste dell'Organismo di Regolazione, ha modificato le prescrizioni contenute nell'ultima edizione del PIR, dicembre 2013, disciplinando le interlocuzioni con le amministrazioni pubbliche in caso di allocazione di capacità, anche al fine di venire incontro alle esigenze delle imprese ferroviarie.

60. Quanto all'ulteriore preoccupazione di NTV in ordine alla commercializzazione in anticipo da parte di Trenitalia dei propri titoli di viaggio, si osserva che dagli atti del procedimento è emerso che il gestore della rete invia il progetto orario definitivo contemporaneamente a tutte le imprese ferroviarie senza discriminare pertanto tra gli operatori ferroviari e che la scelta di iniziare la vendita dei biglietti in anticipo rispetto all'invio del progetto orario a ciascuna IF, è una scelta autonoma da parte delle singole imprese.

c) In merito a discriminazioni, ostruzionismi e inefficienze nelle stazioni

61. L'impegno di RFI a predisporre una segnaletica di carattere orizzontale, di natura generica, unitamente ad una segnaletica verticale, caratterizzata da un maggior grado di dettaglio è idoneo a risolvere le preoccupazioni concorrenziali evidenziate in avvio, in quanto - nel garantire una complessiva informativa agli utenti sui servizi di base presenti in stazione - consentirà al contempo di individuare gli specifici servizi erogati dai singoli operatori ferroviari.

D'altro canto, siffatta tipologia di informazione ha l'unico obiettivo di indirizzare gli utenti e non può tradursi, per nessun operatore ferroviario, in uno strumento per garantire una visibilità con finalità semi-promozionali.

62. Inoltre, l'impegno di RFI a realizzare la c.d. informazione dinamica presso le stazioni di Milano Porta Garibaldi e Napoli Centrale, rappresenta un'ulteriore disponibilità da parte del gestore al fine di rimuovere le preoccupazioni di carattere concorrenziale contestate in avvio, che implica peraltro un onere economico significativo. Ciò anche in quanto il gestore dell'infrastruttura ha realizzato tutti gli interventi previsti nell'Accordo quadro stipulato con NTV nel 2008 e che l'URSF, con decisione del 21 maggio 2013, n. 135/5, ha affermato che *“nessuna violazione può essere imputata al gestore... la cui condotta è stata improntata alla trasparenza e non discriminazione”*.

63. L'impegno di RFI - assunto anche dai gestori delle stazioni per gli aspetti di competenza - a predeterminare aree da assegnare alle imprese ferroviarie per *desk* mobili e biglietterie *self-service*, unitamente alla definizione di una procedura certa e più snella per il rilascio degli stessi e al riconoscimento di *“aree minime garantite”* a ciascuno in zone idonee per utilizzo e visibilità, appare idoneo a risolvere le preoccupazioni di carattere concorrenziale insite nel provvedimento di avvio di istruttoria.

Innanzitutto, gli operatori ferroviari avranno certezza in merito al soggetto responsabile all'individuazione di tali spazi (RFI). Il Gestore, in tal modo, opererà come unico interfaccia nei rapporti con le imprese ferroviarie richiedenti anche in ossequio alle prescrizioni impartite dall'URSF, che ha individuato in RFI il soggetto responsabile del coordinamento di tutto il processo di individuazione ed assegnazione degli spazi in questione.

In secondo luogo, le procedure di cui all'impegno prevedono regole e tempi chiari per l'allocatione degli spazi, di cui è prevista la concessione di un minimo garantito.

In questo senso occorre notare che, a fronte delle preoccupazioni espresse ad esito del *market test* da NTV, RFI ed i gestori delle stazioni hanno significativamente ridotto la tempistica.

Pertanto a fronte della definizione di tali nuove procedure, le imprese del gruppo FS saranno obbligate ad evadere le richieste di spazi formulate da qualsiasi impresa ferroviaria e ciò consentirà una rapida definizione delle istanze formulate da NTV ed allo stato inevase.

d) In merito alla misura compensatoria

64. In una logica complessiva di *“alleviamento”* degli oneri economici dell'impresa nuova entrante, RFI si è altresì impegnata a rinunciare alla riscossione di *[omissis]* euro dovuti da NTV.

Si tratta di un impegno presentato a seguito del *market test* volto a rispondere alle repliche formulate da NTV, secondo la quale gli impegni presentati non fornivano alcun elemento ripristinatorio, ora invece presente.

ii) L'impegno di Trenitalia

a) In merito alla compressione del margine

65. L'impegno assunto da Trenitalia a mantenere un margine operativo positivo (EBIT) nel comparto AV non risulta idoneo a rimuovere i profili anticoncorrenziali manifestati in sede di avvio, per le ragioni di seguito illustrate.

66. Innanzitutto, esiste il rischio che l'impegno in questione favorisca un contesto collusivo tacito in cui strategie di prezzo particolarmente aggressive da parte di Trenitalia su alcune rotte segnalerebbero la minore capacità per l'impresa di adottare condotte aggressive su altri collegamenti, dovendo il vincolo di un EBIT positivo sull'insieme dei servizi ad Alta Velocità

essere rispettato. In questo senso, l'impegno presentato rischia di creare criticità concorrenziali anziché risolvere quelle che hanno condotto all'avvio del procedimento.

In ogni caso, condotte diverse da quelle oggetto di contestazione nel procedimento in questione, poste in essere da Trenitalia, quali prezzi predatori o sconti selettivi, potranno comunque essere scrutinate ai sensi dell'articolo 102 TFUE.

67. Peraltro, l'EBIT rappresenta un indicatore inadeguato a prevenire strategie di prezzo irripetibili nell'ambito di una condotta di *margin squeeze*.

Tale indicatore, infatti, è utilizzato con fini di classificazione di bilancio - e non ai fini di contabilità regolatoria - e, dunque, non permette una corretta valutazione delle condotte in esame; ciò, in particolare, in ragione della diversa considerazione di importanti voci di costo quali i costi comuni ed il costo del capitale, necessari per lo svolgimento del test di replicabilità. Inoltre, essendo l'impegno riferito all'insieme delle tratte sulle quali opera Trenitalia, il suo rispetto non garantisce che sui singoli mercati (i.e. le singole rotte) possano essere comunque attuate politiche di prezzo escludenti.

68. In quest'ottica, vincolare le strategie di prezzo al rispetto di un EBIT positivo può costituire un vincolo ingiustificatamente severo in quanto se da un lato, come detto, prezzi che danno luogo ad un EBIT negativo non costituiscono necessariamente un illecito concorrenziale, dall'altro l'accoglimento dell'impegno presentato si tradurrebbe nell'introduzione di una forma - seppur indiretta - di regolazione dei prezzi in un mercato dove il confronto concorrenziale appare pienamente possibile e la disciplina *antitrust* del tutto sufficiente a garantirne lo svolgimento e gli auspicabili benefici.

69. Al riguardo, peraltro, va sottolineato che l'impegno in esame è l'unico tra quelli presentati ad essere stato censurato da tutti i partecipanti al *market test*. Tale circostanza assume rilievo in quanto, come da principio ormai consolidato, l'Autorità non può modificare unilateralmente un impegno presentato da una parte in un procedimento al fine di tener conto delle osservazioni emerse nella consultazione; la possibilità di modifica dell'impegno è rimessa unicamente alla parte proponente, la quale nel caso di specie non ha - come precedentemente illustrato - apportato alcuna variazione alla misura inizialmente proposta.

Per le considerazioni che precedono non può essere accolto l'impegno proposto da Trenitalia.

iii) Gli impegni di Grandi Stazioni e Centostazioni

a) In merito a discriminazioni, ostruzionismi e inefficienze nelle stazioni

70. Oltre all'impegno relativo alle aree minime garantite per i *desk* mobili e le biglietterie *self-service*, già oggetto di valutazione ai paragrafi precedenti in quanto presentato congiuntamente a RFI, Grandi Stazioni e Centostazioni hanno assunto un ulteriore impegno concernente la pubblicità nelle stazioni servite dai treni Italo e nelle stazioni di Roma Termini e Milano Centrale, che consentirà ad NTV di accedere - talora in via privilegiata, mediante l'esercizio di diritti di opzione - a tale canale promozionale nella fase iniziale di ingresso sul mercato dei servizi ad AV.

La modifica accessoria che consente una disaggregazione dei pacchetti offerti in opzione per tali stazioni garantirà ad NTV di determinare in autonomia in quali stazioni effettuare la pubblicità ed accoglie pertanto il rilievo di quest'ultima in ordine alla propria libertà di scegliere sia le stazioni

presso cui esercitare il proprio diritto di opzione, sia gli spazi opzionabili all'interno di ogni singola stazione²².

In aggiunta agli impegni relativi al rilascio di spazi pubblicitari riconosciuti all'operatore denunciante NTV, rileva in ogni caso l'impegno più generale assunto dai gestori delle stazioni – Grandi Stazioni e Centostazioni - a consentire l'utilizzo di spazi pubblicitari da parte di tutte le imprese ferroviarie richiedenti, entro 20 giorni dalla ricezione della richiesta. Tale impegno, infatti, consentirà di garantire regole certe e rapida soluzione delle richieste formulate dagli operatori ferroviari, rispondendo pertanto anche alle preoccupazioni sollevate ad esito del *market test* da SVI.

iv) Valutazione complessiva degli impegni

71. Gli impegni presentati da FS, RFI, Grandi Stazioni e Centostazioni appaiono, complessivamente considerati, idonei a far venire meno i profili anticoncorrenziali oggetto dell'istruttoria, nella misura in cui consentono di ampliare le possibilità di accesso al mercato del trasporto ferroviario passeggeri AV per le imprese ferroviarie.

Ciò, in particolare, in considerazione dell'impatto degli impegni ad incidere significativamente sui profili essenziali del procedimento, in ragione dell'apprezzabile riduzione delle lamentate discriminazioni tanto nell'accesso all'infrastruttura di rete quanto nell'utilizzo efficiente degli spazi all'interno delle stazioni.

Quanto al primo profilo di contestazione, rilevano gli impegni assunti da RFI di riduzione del canone di accesso alla rete e di snellimento della disciplina delle interlocuzioni con le amministrazioni pubbliche in caso di allocazione di capacità al fine di venire incontro alle esigenze delle imprese ferroviarie, nonché la circostanza che il gestore dell'infrastruttura abbia risolto, per il nuovo anno ferroviario (dicembre 2013-dicembre 2014), le problematiche relative alla mancata assegnazione di tracce nella fascia oraria di punta (tre le 7 e le otto del mattino). In relazione alle discriminazioni e alle inefficienze nelle stazioni, assumono importanza gli impegni di RFI, Grandi Stazioni e Centostazioni in materia di segnaletica orizzontale, pubblicità dinamica, aree minime garantite per *desk* mobili e biglietterie, nonché di procedure per l'assegnazione degli spazi pubblicitari all'interno delle stazioni servite da NTV.

72. Quanto all'accessibilità di NTV agli impianti di manutenzione siti nella zona di Milano, invece, l'impianto di Milano San Rocco risulta allo stato oggetto di uno specifico progetto di riqualificazione urbana che esclude di fatto la disponibilità dello stesso sia per NTV che per altre imprese ferroviarie, compresa Trenitalia.

Occorre evidenziare che nel caso degli impianti di manutenzione la caratteristica di non duplicabilità a costi sostenibili da parte di un operatore efficiente, che costituisce il tratto distintivo di un'infrastruttura essenziale, è strettamente correlata alla disponibilità, concreta, in tempi e costi ragionevoli, di eventuali infrastrutture alternative a quelle prescelte dal nuovo operatore.

Al riguardo si osserva che la relazione sulla gestione dell'esercizio 2012, di cui al bilancio di NTV del 2012, dava conto della possibilità di compensare oneri incrementali connessi alla necessità di effettuare cd. ritorni a vuoto dei treni NTV, mediante l'utilizzo dell'impianto di manutenzione di Bologna.

²² Va salutata positivamente anche la definizione di una procedura più celere e snella di evasione delle richieste di NTV con riferimento ai pacchetti offerti (si veda al riguardo il paragrafo 51 del provvedimento).

In ogni caso, resta ferma la possibilità per le imprese ferroviarie richiedenti di usufruire degli impianti di manutenzione rotabili di RFI, previo rispetto delle procedure previste dal PIR.

73. Come già detto, l'impegno di Trenitalia deve essere rigettato in quanto inidoneo a risolvere le problematiche contestate in sede di avvio ed anzi potenzialmente suscettibile di favorire la creazione di un contesto collusivo.

Con specifico riferimento al *margin squeeze*, il livello del prezzo praticato dall'impresa sul mercato a valle rileva solo nella misura in cui concorre a determinare un margine tra prezzi e costi negativo o non sufficiente a coprire i costi specifici che gli stessi concorrenti sostengono per erogare i servizi in questione nei mercati a valle²³. In quest'ottica, non necessariamente entrambe le leve devono essere azionate per ottenere l'obiettivo di cessare l'abusiva compressione del margine: anche la variazione di uno solo dei due prezzi, purché nella misura necessaria a rendere il margine prezzi/costi positivo (o comunque compatibile con la condizione di profittabilità nel mercato a valle), può essere idonea a risolvere i problemi concorrenziali.

74. Conseguentemente, nel caso di specie, il rimedio assunto da RFI nel mercato a monte consente di ampliare il margine tra prezzi e costi ed è idoneo a far cessare la condotta di *margin squeeze* contestata.

Resta impregiudicata la possibilità di valutare eventuali condotte restrittive della concorrenza assunte da Trenitalia, diverse da quelle oggetto di contestazione nel procedimento in questione, ai sensi dell'articolo 102 TFUE.

RITENUTO, quindi, che gli impegni presentati da Ferrovie dello Stato Italiane S.p.A., Rete Ferroviaria Italia S.p.A., Grandi Stazioni S.p.A. e Centostazioni S.p.A., nella loro versione definitiva risultano idonei a far venire meno i profili anticoncorrenziali oggetto dell'istruttoria;

RITENUTO altresì che l'impegno di Trenitalia, per le ragioni suesposte debba essere rigettato in quanto inidoneo a risolvere le preoccupazioni concorrenziali oggetto di istruttoria e suscettibile di favorire la formazione di un contesto collusivo;

RITENUTA l'idoneità complessiva degli impegni presentati dalle società Ferrovie dello Stato Italiane S.p.A., Rete Ferroviaria Italia S.p.A., Grandi Stazioni S.p.A. e Centostazioni S.p.A.;

RITENUTO di disporre l'obbligatorietà degli impegni presentati da Ferrovie dello Stato Italiane S.p.A., Rete Ferroviaria Italia S.p.A., Grandi Stazioni S.p.A. e Centostazioni S.p.A., ai sensi dell'articolo 14-ter, comma 1, della legge n. 287/90;

Tutto ciò premesso e considerato:

DELIBERA

a) di rendere obbligatori per le società Ferrovie dello Stato Italiane S.p.A., Rete Ferroviaria Italia S.p.A., Grandi Stazioni S.p.A. e Centostazioni S.p.A., gli impegni presentati, ai sensi dell'articolo

²³ In questo senso si è espressa la Corte di Giustizia nella sentenza relativa al caso Deutsche Telekom, chiarendo che "le pratiche tariffarie [di un'impresa dominante possono] essere qualificate come abusive ai sensi dell'articolo 82 CE qualora, a prescindere dalla questione se tali tariffe all'ingrosso e le tariffe al dettaglio [...] siano di per sé abusive, lo scarto tra di esse rivesta carattere non equo" (par. 169).

14-ter, comma 1, della legge n. 287/90, nei termini sopra descritti e allegati al presente provvedimento di cui fanno parte integrante;

b) di rigettare l'impegno presentato da Trenitalia S.p.A.;

c) di chiudere il procedimento senza accertare l'infrazione nei confronti di tutte le società, ai sensi dell'articolo 14-ter, comma 1, della legge n. 287/90;

d) che le società di cui al punto a) informino l'Autorità delle azioni intraprese per dare esecuzione agli impegni assunti, trasmettendo all'Autorità due relazioni entro il 31 agosto 2014 ed il 31 gennaio 2015, volte ad illustrare lo stato dei fatti.

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

Avverso il presente provvedimento può essere presentato ricorso al TAR del Lazio, ai sensi dell'articolo 135, comma 1, lettera b), del Codice del processo amministrativo (Decreto Legislativo 2 luglio 2010, n. 104), entro sessanta giorni dalla data di notificazione del provvedimento stesso, fatti salvi i maggiori termini di cui all'articolo 41, comma 5, del Codice del processo amministrativo, ovvero può essere proposto ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, ai sensi dell'articolo 8, comma 2, del Decreto del Presidente della Repubblica 24 novembre 1971, n. 1199, entro il termine di centoventi giorni dalla data di notificazione del provvedimento stesso.

IL SEGRETARIO GENERALE

Roberto Chieppa

IL PRESIDENTE

Giovanni Pitruzzella
