C12080 - FERROVIE DELLO STATO ITALIANE/METRO 5
Provvedimento n. 26598

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 4 maggio 2017;

SENTITO il Relatore Dottoressa Gabriella Muscolo;

VISTA la legge 10 ottobre 1990, n. 287;

VISTA la comunicazione della società Ferrovie dello Stato S.p.A., pervenuta in data 19 dicembre 2016;

VISTA la decisione assunta nell'adunanza del 18 gennaio 2017 di inviare a Ferrovie dello Stato Italiane S.p.A. una richiesta di informazioni, con conseguente interruzione dei termini ai sensi dell'articolo 5, comma 3, del D.P.R. 30 aprile 1998, n. 217;

VISTE le informazioni aggiuntive di Ferrovie dello Stato Italiane S.p.A. acquisite in data 17 marzo e successivamente integrate in data 6 aprile 2017;

NELLA SUA ADUNANZA del 4 maggio 2017;

SENTITO il Relatore Dottoressa Gabriella Muscolo;

CONSIDERATO quanto segue:

I. LE PARTI

1. Ferrovie dello Stato Italiane S.p.A. (di seguito FSI) è la *holding* dell'omonimo gruppo, attivo nel settore del trasporto ferroviario di passeggeri e di merci, nel trasporto di passeggeri su gomma, nella fornitura di servizi di logistica e nella realizzazione e gestione di infrastrutture ferroviarie. Il capitale sociale di FSI è interamente detenuto dal Ministero dell'Economia e delle Finanze. FSI controlla, tra le altre, le società Rete Ferroviaria Italiana S.p.A., concessionaria per la gestione della rete ferroviaria nazionale e l'impresa ferroviaria Trenitalia S.p.A..
Nel 2015 FSI ha realizzato un fatturato superiore a 8,5 miliardi di euro.

2. Metro 5 S.p.A. (di seguito Metro 5) è una società di progetto, costituita dalle imprese aggiudicatarie della gara pubblica del Comune di Milano per l'affidamento in concessione delle attività di progettazione, realizzazione e gestione in *project financing* della Linea 5 della metropolitana di Milano[1]; la concessione ha una durata prevista fino al 2040. Il servizio di trasporto sulla Linea 5 è entrato a regime nell'ottobre 2015 ed è gestito da Azienda Trasporti Milanesi S.p.A. (ATM), sulla base di un contratto di servizio stipulato in pari data, di durata analoga a quella della concessione[2]. Il capitale sociale di Metro 5 è attualmente ripartito tra 5 soci: Astaldi S.p.A. (che detiene il 38,7% del capitale sociale di Metro 5), Ansaldo STS S.p.A. (24,6%), ATM (20%), Alstom Ferroviaria S.p.A. (9,4%), Hitachi Rail Italy S.p.A. (7,3%).
Nel 2015 Metro 5 ha realizzato in Italia un fatturato di quasi 70 milioni di euro.

II. DESCRIZIONE DELL'OPERAZIONE

3. L'operazione comunicata consiste nell'acquisto da parte di FSI della quasi totalità della partecipazione (36,7%) detenuta da Astaldi S.p.A. in Metro 5, che attualmente è sotto il controllo congiunto dei 5 soci, i quali governano la società in base alle previsioni dello Statuto e dei patti parasociali[3]. FSI subentrerà nei diritti e negli obblighi di Astaldi S.p.A., aderendo ai patti parasociali sottoscritti dagli azionisti di Metro 5.
Ad esito dell'operazione si determinerà, dunque, un cambiamento dell'identità degli azionisti di controllo, tale da modificare la struttura del controllo e gli incentivi dell'impresa *target*[4].

---

[1] *[La Linea 5 è lunga 12,9 km, ha 19 stazioni ed è una metropolitana leggera su rotaia ad automatismo integrale.]*

[2] *[Quest'ultima è controllata dal Comune di Milano, che ne detiene l'intero capitale sociale.]*

[3] *[In particolare, in base alle previsioni dello Statuto e dei patti parasociali, il Consiglio di Amministrazione della società (CdA) è composto da 13 consiglieri, con un quorum deliberativo di 7 consiglieri (per l'adozione di alcune delibere è richiesta, invece, l'unanimità o una maggioranza qualificata); ciascun socio designa un numero di consiglieri in misura proporzionale alla quota di partecipazione posseduta: attualmente Astaldi S.p.A., a cui subentrerà FSI, ha il potere di nominare 5 consiglieri. Il Presidente del CdA è eletto tra gli amministratori designati da Ansaldo STS S.p.A.; l'Amministratore Delegato è invece ora nominato tra i consiglieri di Astaldi S.p.A.. Inoltre, per alcune materie, relative in particolare alle modifiche degli atti principali, il potere decisorio è demandato dal CdA ad un Comitato Esecutivo che delibera all'unanimità, costituito da 6 componenti del CdA (uno per ogni socio, tranne Astaldi S.p.A. che ne nomina 2); in mancanza di unanimità, la questione viene sottoposta al CdA.]*

[4] *[Comunicazione della consolidata della Commissione sui criteri di competenza giurisdizionale a norma del regolamento (CE) n. 139/2004 del Consiglio relativo al controllo delle concentrazioni (2008/C 95/01), §§ 83 e 87.]*

III. QUALIFICAZIONE DELL'OPERAZIONE

4. L'operazione comunicata, in quanto comporta una modifica della qualità del controllo di un'impresa, costituisce una concentrazione ai sensi dell'articolo 5, comma 1, lettera *b*), della legge n. 287/90.
Essa rientra nell'ambito di applicazione della legge n. 287/90 non ricorrendo le condizioni di cui all'articolo 1 del Regolamento CE n. 139/04, ed è soggetta all'obbligo di comunicazione preventiva disposto dall'articolo 16, comma 1, della medesima legge in quanto il fatturato totale realizzato nell'ultimo esercizio, a livello nazionale, dall'insieme delle imprese interessate, è stato superiore a 495 milioni di euro e in quanto il fatturato totale realizzato nell'ultimo esercizio, a livello nazionale, dall'impresa *target*, è stato superiore a 50 milioni di euro.

IV. VALUTAZIONE DELL'OPERAZIONE

I mercati interessati

5. L'operazione interessa i seguenti mercati:
i) il mercato dei servizi di trasporto pubblico locale (TPL) relativi alla Linea 5. L'estensione di tale mercato coincide almeno con il perimetro dei servizi a cui si riferisce il contratto di concessione affidato dal Comune di Milano a Metro 5, o, al più, con il bacino di traffico dei servizi di TPL (autobus, filobus, tram, metropolitana, ferroviari), che possono essere considerati sostituti dei servizi relativi alla Linea 5, potendosi anche ricomprendere l'intera rete dei servizi di TPL di Milano e dintorni[5]. Ciò in quanto il settore del TPL si sta evolvendo verso modalità di offerta integrata dei servizi, di tipo intermodale o multimodale, per cui ogni bisogno di mobilità viene ad essere soddisfatto non da una sola determinata modalità di trasporto (treno, autobus, metropolitana, ecc.) ma dalla migliore combinazione possibile di modi di trasporto, in termini di qualità e prezzo[6]. In ogni caso, non è necessario accertare l'esatta delimitazione del mercato interessato ai fini della valutazione degli effetti dell'operazione;
ii) il mercato dei servizi commerciali, relativo alla gestione degli spazi commerciali (anche mediante affidamento a terzi) e pubblicitari, al cui interno si può identificare, accanto al segmento dei servizi propriamente commerciali, anche un segmento dei servizi propedeutici all'offerta dei servizi di trasporto, anche intermodali. Tale mercato ha un'estensione geografica legata alla natura dei servizi interessati e, in ogni caso, in via di prima approssimazione, non superiore all'ambito comunale o provinciale.

Effetti dell'operazione

6. Per quanto riguarda il mercato dei servizi di TPL all'interno del bacino di traffico servito dalla Linea 5, nella sua accezione più ampia che include la rete dei servizi di TPL di Milano e dintorni, i principali gestori sono attualmente: la società ATM, che esercisce, oltre alla Linea 5, il TPL nel Comune di Milano (autobus, tram e le altre linee metro) sulla base di un contratto di servizio scaduto il 30 aprile 2017, poi prorogato di un anno[7]; FSI, che, attraverso Trenord S.r.l. (impresa soggetta al controllo congiunto di Trenitalia S.p.A. e FNM S.p.A.) esercisce i servizi di trasporto ferroviario regionale di competenza della Regione Lombardia e le cd linee S, ovvero linee ferroviarie suburbane che collegano i centri dell'area metropolitana e la città di Milano e svolgono un servizio con caratteristiche (ad es. l'orario cadenzato) analoghe a quelle delle linee metropolitane; i servizi di TPL extraurbano di competenza delle Province di Milano e di Monza e Brianza sono, invece, gestiti da una serie di società che si sono aggiudicate le gare per l'affidamento dei relativi contratti di servizio.
Ad esito dell'operazione si determinerà, quindi, un ulteriore rafforzamento della presenza, già importante, di FSI, nel bacino di traffico dei servizi di TPL dell'area di Milano e dintorni. Va però considerato che, in base alla normativa vigente, i servizi di TPL vengono operati sulla base di contratti di servizio in esclusiva, affidati con procedure a evidenza pubblica o, laddove ricorrano le condizioni previste dalla normativa, direttamente (o *in house*). Tali contratti di servizio definiscono i quantitativi da offrire, gli orari, i livelli qualitativi, l'ammontare dei corrispettivi pubblici, nonché le tariffe e le agevolazioni tariffarie. In questo senso, l'operazione in esame non appare suscettibile di produrre apprezzabili effetti sulle suddette variabili concorrenziali.
7. Tale operazione non risulta, altresì, idonea ad influire sul corretto svolgimento della concorrenza "*per*" il mercato nel bacino di traffico interessato. Infatti, nonostante a maggio 2016 sia stato pubblicato il preavviso di bando europeo con riferimento alla gara per l'affidamento del contratto di servizio relativo ai servizi di TPL dell'area milanese attualmente gestiti da ATM[8], nel febbraio 2017 il Comune di Milano ha deliberato di addivenire alla proroga di un ulteriore anno del contratto di servizio. Ciò in considerazione della circostanza che le attività propedeutiche all'avvio della gara fossero in uno stato ancora preliminare e che non fosse ancora completa l'operatività dell'Agenzia di bacino per il trasporto pubblico locale a cui compete l'approvazione delle modalità di affidamento dei servizi[9]. In ogni caso, la

---

[5] *[La rete dell'area urbana si estende anche al di fuori del territorio comunale sviluppandosi sui 32 comuni dell'hinterland milanese.]*

[6] *[Cfr. per approfondimenti [l'indagine conoscitiva dell'Autorità sul trasporto pubblico locale (IC47)].]*

[7] *[Deliberazione della Giunta comunale n. 219 del 17 febbraio 2017.]*

[8] *[Avviso di pre-informazione relativo all'affidamento del servizio di TPL nell'area urbana di Milano comprendente servizi autobus urbani, filobus, tram e metropolitana e servizi complementari, spedito in data 25 maggio 2016.]*

[9] *[Deliberazione della Giunta comunale n. 219 del 17 febbraio 2017, cit..]*

Linea 5 è gestita da ATM sulla base di un contratto di servizio con scadenza nel 2040, per cui non rientrerebbe comunque nel perimetro dei servizi interessati dalla gara in questione. Pertanto, allo stato non è possibile individuare una data certa per lo svolgimento della gara futura, che in ogni caso non sarà imminente. Per quanto riguarda l'affidamento del contratto di servizio relativo ai servizi di TPL dell'area milanese ora gestiti da ATM, l'operazione in esame non influisce sulla possibile partecipazione alla gara, che in prospettiva potrà essere bandita, da parte degli operatori interessati, inclusi ATM e le società del gruppo FSI. A tale riguardo, vale comunque sottolineare che la probabilità di un esito pro-concorrenziale delle gare per l'affidamento dei servizi di TPL dipende in modo decisivo dalle modalità di configurazione del disegno della gara, che dovrebbe essere predisposto in modo da garantire la più ampia partecipazione possibile, riducendo gli ostacoli alla partecipazione al bando da parte di operatori diversi dagli *incumbent* e le possibilità di discriminazione tra i potenziali partecipanti[10].

8. Con riferimento, infine, al mercato dei servizi commerciali, relativo alla gestione degli spazi commerciali (anche mediante affidamento a terzi) e pubblicitari che "insistono" sulla Linea 5, nonostante la presenza, già significativa, del gruppo FSI nel bacino di traffico del Comune di Milano[11], l'operazione in esame non appare suscettibile, allo stato, di alterare in modo significativo le condizioni concorrenziali di tale mercato. Infatti, da un lato pare sussistere un certo grado di sostituibilità tra gli spazi pubblicitari e commerciali disponibili nelle stazioni della Linea 5 con quelli siti, a Milano, nelle aree contigue a ciascuna delle stazioni suddette; dall'altro l'operatività della Linea 5 è molto recente, per cui buona parte degli spazi da sfruttare a fini commerciali e pubblicitari nelle stazioni della citata linea è ancora libera[12]. Anche con riguardo al segmento relativo ai servizi propedeutici all'offerta di servizi di trasporto (ad es. le biglietterie) non sono ravvisabili ragguardevoli benefici incrementali a favore di FSI per effetto dell'operazione. Infatti, la prestazione di tali servizi va comunque effettuata nel rispetto degli obblighi informativi a carico dell'utenza, disciplinati dai contratti di servizio, oltre che della normativa vigente[13]. Inoltre, nell'ambito della rete di trasporti milanese, il gruppo FSI è già presente negli impianti di particolare rilievo strategico ai fini dello sviluppo dei servizi di trasporto intermodali (come i nodi di interscambio costituiti dalle stazioni di superficie di Milano Centrale e Milano Porta Garibaldi).

9. Alla luce delle evidenze sopra esposte, l'operazione di concentrazione in esame non appare idonea a determinare modifiche sostanziali delle condizioni concorrenziali nei mercati interessati.

RITENUTO, pertanto, che l'operazione in esame non determina, ai sensi dell'articolo 6, comma 1, della legge n. 287/90, la costituzione o il rafforzamento di una posizione dominante sui mercati interessati, tale da eliminare o ridurre in modo sostanziale e durevole la concorrenza;

DELIBERA

di non avviare l'istruttoria di cui all'articolo 16, comma 4, della legge n. 287/90.

Le conclusioni di cui sopra saranno comunicate, ai sensi dell'articolo 16, comma 4, della legge n. 287/90, alle imprese interessate e al Ministro dello Sviluppo Economico.

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

IL SEGRETARIO GENERALE
Roberto Chieppa

IL PRESIDENTE
Giovanni Pitruzzella

---

10 *[Cfr. ex multis [l'indagine conoscitiva sulle condizioni concorrenziali nei mercati del trasporto pubblico locale (IC47)] in Boll. 20/2016.]*

11 *[FSI già gestisce, mediante proprie società (RFI S.p.A., Cento Stazioni S.p.A., Grandi Stazioni Rail S.p.A.) diversi impianti (stazioni e parcheggi) siti nel bacino di traffico dell'area milanese, tra cui le stazioni, di particolare rilievo, di Milano Porta Garibaldi e di Milano Centrale (dove opera Grandi Stazioni Rail S.p.A., cui è affidata, tra l'altro, la gestione delle aree e dei locali destinati alle biglietterie delle imprese ferroviarie nonché la gestione dei parcheggi).]*

12 *[Con riferimento alle attività relative allo sfruttamento degli spazi pubblicitari ed alla gestione delle sponsorizzazioni delle stazioni, Metro 5 ha pubblicato nel dicembre 2016 un avviso per sollecitare eventuali manifestazioni di interesse (Gazzetta Ufficiale 52 Serie Speciale - Contratti Pubblici n. 140 del 2 dicembre 2016).]*

13 *[In particolare, esiste una specifica disciplina nel caso dei servizi di trasporto ferroviario. Cfr. ex multis la delibera dell'Autorità di Regolazione dei Trasporti n. 70 del 31 ottobre 2015 "Regolazione dell'accesso equo e non discriminatorio alle infrastrutture ferroviarie".]*