C12141 - FERROVIE DELLO STATO ITALIANE/ANAS
Provvedimento n. 26944

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 17 gennaio 2018;

SENTITO il Relatore Dottoressa Gabriella Muscolo;

VISTA la legge 10 ottobre 1990, n. 287;

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

VISTA la comunicazione della società Ferrovie dello Stato Italiane S.p.A., pervenuta il 23 dicembre 2017;

VISTI la documentazione agli atti;

CONSIDERATO quanto segue:

I. LE PARTI

1. FERROVIE DELLO STATO ITALIANE S.p.A. (di seguito "FS") è la società *holding* dell'omonimo gruppo, il cui capitale sociale è interamente detenuto dal Ministero dell'Economia e delle Finanze (di seguito "MEF"). Le imprese del gruppo operano nel settore del trasporto ferroviario di merci e di passeggeri (sia in Italia sia all'estero), nel trasporto di passeggeri su gomma, nella fornitura di servizi di logistica e nella realizzazione e gestione di infrastrutture ferroviarie.
FS controlla, tra le altre, le società: Rete Ferroviaria Italiana S.p.A. (di seguito "RFI"), concessionaria per la gestione della rete ferroviaria nazionale; Trenitalia S.p.A. (di seguito "Trenitalia"), principale impresa ferroviaria nazionale attiva nel trasporto ferroviario passeggeri a media e lunga percorrenza, nel trasporto metropolitano e regionale e nel trasporto merci; Busitalia Sita Nord S.r.l., impresa attiva, direttamente o tramite proprie controllate o partecipate, nell'offerta di trasporto pubblico locale (TPL) su gomma nelle regioni Toscana, Umbria, Veneto e Campania oltre che nell'offerta di servizi sostitutivi e integrativi (tramite la controllata Busitalia Rail Service), per conto di Trenitalia, di corse ferroviarie su tutto il territorio nazionale, compresi collegamenti FrecciaLink.
Nel 2016 FS ha fatturato a livello mondiale circa 8,9 miliardi di euro, di cui circa *[7-8]*[*] miliardi di euro per vendite effettuate in Italia.

2. ANAS S.p.A. (di seguito "ANAS"), società *holding* dell'omonimo gruppo, è una società interamente partecipata dal MEF. ANAS è stata costituita per trasformazione dell'Ente Nazionale per le Strade-ANAS con D. L. 8 luglio 2002, n. 138, recante "*Interventi urgenti in materia tributaria, di privatizzazioni, di contenimento della spesa farmaceutica e per il sostegno dell'economia anche nelle aree svantaggiate*", convertito dalla L. 8 agosto 2002, n. 178. Il medesimo decreto attribuisce ad ANAS una serie di competenze relative essenzialmente alla realizzazione, manutenzione e gestione delle strade ed autostrade di proprietà dello Stato, nonché alla vigilanza sull'esecuzione dei lavori di costruzione delle opere date in concessione e al controllo della gestione delle autostrade il cui esercizio sia stato dato in concessione.
Tali competenze sono state formalizzate nella Convenzione stipulata in data 23 dicembre 2002 con il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (di seguito "MIT"), come successivamente modificata attraverso interventi legislativi, della durata di 30 anni, e successivamente ridefinite dall'articolo 36, del D. L. 6 luglio 2011, n. 98, recante "*Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria*", convertito dalla L. 15 luglio 2011, n. 111 e dal decreto del MIT del 1 ottobre 2012, n. 341, che ha trasferito in capo al MIT la funzione di ente concedente in relazione alla costruzione e gestione (anche) delle autostrade statali.
All'esito di tali interventi normativi, ANAS ha mantenuto in seno al proprio perimetro, quale attività maggiormente rilevante, la realizzazione e la gestione della rete viaria di interesse nazionale, nonché delle infrastrutture ad essa pertinenti, prestate in virtù di un contratto di programma periodicamente stipulato con il MIT. In tale mercato, ANAS opera prevalentemente come stazione appaltante.
ANAS può svolgere altresì attività di progettazione, realizzazione, manutenzione e gestione delle strade non rientranti nella rete stradale e autostradale nazionale in virtù di specifici accordi siglati con gli enti territoriali, ai sensi dell'articolo 99 Decreto Legislativo 112/1998.
Oltre alle attività che le sono demandate *ex lege*, ANAS svolge, in misura marginale, attività all'estero nell'ambito dei servizi integrati d'ingegneria nel settore delle infrastrutture di trasporto stradale.
Nel 2016 ANAS ha fatturato a livello mondiale circa 1 miliardo di euro, di cui circa *[700-1000]* milioni di euro per vendite effettuate in Italia.

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

II. DESCRIZIONE DELL'OPERAZIONE

3. L'operazione di concentrazione in esame concerne – in attuazione dell'articolo 49, comma 2, del decreto legge n. 50/2017 recante "*Disposizioni urgenti in materia finanziaria, iniziative a favore di enti territoriali, ulteriori interventi per le zone colpite da eventi sismici e misure per lo sviluppo*", convertito con modificazioni dalla Legge 96/2017 (di seguito, il "Decreto"), il trasferimento *ex lege* a FS del 100% del capitale sociale di ANAS, attualmente detenuto dal MEF.

4. L'operazione rientra in un progetto di riordino delle partecipazioni statali detenute dal MEF. In particolare, ANAS e il Gruppo FS (tramite la società RFI) risultano concessionari statali per la progettazione, realizzazione e gestione delle infrastrutture di trasporto di rispettiva competenza (così come individuate nelle relative concessioni: infrastrutture stradali statali, ANAS; infrastruttura ferroviaria nazionale, RFI). In ragione di ciò, e al fine di sviluppare – come normativamente previsto – "*le opportune sinergie*" che consentano di rilanciare gli investimenti in un'ottica di pianificazione integrata degli interventi da realizzarsi sulle infrastrutture ferroviarie e stradali, il legislatore nazionale ha disposto che il MEF trasferisca la propria partecipazione azionaria a FS.

5. L'adempimento dell'obbligo di comunicazione preventiva della concentrazione interviene nonostante entrambe le imprese parti dell'operazione facciano capo, già oggi, al medesimo soggetto pubblico (MEF), in quanto, nei casi in cui sussiste autonomia degli organi amministrativi in ordine alle decisioni strategiche e operative assunte, non si ritiene configurabile la sussistenza di un unico gruppo, tra le società partecipate dal MEF, sottoposto alla medesima funzione di coordinamento[1].

6. L'operazione, che si realizzerà all'atto del trasferimento delle azioni, prevede, coerentemente con il dettato normativo, l'aumento del capitale sociale di FS per un ammontare pari al patrimonio netto di ANAS (come risultante dalla situazione patrimoniale approvata dal Consiglio di Amministrazione della stessa ANAS e riferita ad una data non anteriore a quattro mesi dal conferimento), che il MEF – azionista unico di FS – sottoscriverà con conferimento in natura (la partecipazione azionaria di ANAS). Il legislatore ha stabilito che, entro trenta giorni dal verificarsi delle condizioni cui è soggetta l'iniziativa[2], il MEF trasferirà a FS la totalità delle azioni della società ANAS.

7. All'esito dell'operazione, FS subentrerà in tutti i diritti dell'azionista di maggioranza, acquistando il controllo esclusivo di ANAS, fatto salvo quanto indicato al comma 5 dell'articolo 49 del Decreto in ordine alla preventiva autorizzazione del MEF, d'intesa con il MIT, su eventuali deliberazioni aventi ad oggetto il trasferimento di ANAS ovvero operazioni straordinarie relative al capitale di ANAS[3].

III QUALIFICAZIONE DELL'OPERAZIONE

8. A valle del trasferimento delle azioni di ANAS a favore di FS, quest'ultima acquisirà il 100% del capitale sociale, subentrando nei diritti di controllo dell'azionista unico, fatto salvo quanto disposto dal citato comma 5, dell'articolo 49 del Decreto[4].

---

[1] *[Cfr. Provv. AGCM. n. 26808, del 18 ottobre 2017, caso C/12107 – Ministero dell'Economia e delle Finanze/Banca Monte dei Paschi di Siena.]*

[2] *[L'art. 49, comma 3, del Decreto subordina il trasferimento delle azioni di ANAS in favore di FS all'avveramento delle seguenti condizioni:*
i) perfezionamento del Contratto di Programma 2016/2020 tra lo Stato e ANAS S.p.A. Conformemente a quanto stabilito dall'art. 1, comma 870, della L. 28 dicembre 2015, n. 208 (Legge di stabilità 2016), lo schema di Contratto di Programma 2016/2020 è stato approvato dal Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica ("CIPE") in data 7 agosto 2017, su proposta del MIT e d'intesa con il MEF per quanto concerne gli aspetti finanziari del contratto stesso. Ai sensi dell'art. 3, comma 21, lett. c) della L. 14 gennaio 1994, n. 20, la delibera del CIPE è stata successivamente sottoposta al controllo della Corte dei Conti che ha proceduto alla sua registrazione il 30 novembre 2017;
ii) acquisizione di una perizia giurata di stima da cui risulti l'adeguatezza dei fondi stanziati nel bilancio ANAS rispetto al valore del contenzioso giudiziale in essere. La perizia di cui in oggetto è stata redatta e giurata in data 22 settembre 2017 dal perito cui FS ha conferito incarico – società PricewaterhouseCoopers S.p.A. – scegliendolo tra una terna di soggetti esperti individuati dal MEF, conformemente a quanto disposto dall'art. 49, comma 3, lett. b) del Decreto.
In particolare, il perito ha concluso che "avuto riguardo alla previsione del comma 3 dell'articolo 49 del DL 50 così come modificato dalla Legge n. 96 del 29 giugno 2017 […] i fondi stanziati nel bilancio Anas 2016, anche considerato quanto disposto dai commi 7 e 8 del suddetto articolo 49, sono adeguati rispetto al valore del contenzioso giudiziale in essere". La suddetta condizione può, dunque, considerarsi avverata.
iii) assenza di effetti negativi sui saldi di finanza pubblica rilevanti ai fini degli impegni assunti in sede europea.
La predetta condizione deve ritenersi avverata.
Dell'avveramento delle suddette condizioni – cui è normativamente subordinato il trasferimento della partecipazione azionaria di ANAS a favore di FS – dà atto il Decreto del MEF del 22 dicembre 2017.]

[3] *[L'art. 49, comma 5, del Decreto prevede che – a valle dell'operazione – qualsiasi deliberazione o atto avente ad oggetto il trasferimento di ANAS o operazioni societarie straordinarie sul capitale della società debba essere deliberato con la preventiva autorizzazione del MEF, d'intesa con il MIT. Tali "poteri" non assumono, tuttavia, rilievo ai fini della qualificazione del controllo, non trattandosi di poteri in grado di incidere sulle scelte strategiche di ANAS. Nella propria Comunicazione consolidata sui criteri di competenza giurisdizionale a norma del Regolamento CE n. 139/2004, infatti, la Commissione europea ha qualificato come "strategiche" le scelte che riguardino l'indirizzo degli affari, la nomina della dirigenza di alto livello, l'approvazione del bilancio preventivo ovvero il piano di attività dell'impresa. Tra le decisioni in grado di influenzare l'indirizzo strategico dell'impresa non rientrano, dunque, quelle relative alle operazioni straordinarie sul capitale sociale (§ 73).]*

[4] *[Cfr. nota 3.]*

9. L'Operazione, in quanto comporta il passaggio del controllo esclusivo di una 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 492 milioni di euro e il fatturato totale realizzato individualmente a livello nazionale da almeno due delle imprese interessate è stato superiore a 30 milioni di euro.

IV VALUTAZIONE DELL'OPERAZIONE

I mercati interessati

10. I mercati interessati dall'operazione di concentrazione sono fortemente influenzati dalle particolari condizioni in cui opera attualmente ANAS. In particolare, la società – anche attraverso le proprie partecipate – opera in ambito nazionale svolgendo attività/funzioni ad essa attribuite da specifiche previsioni normative e in forza di atti di concessione che ne determinano gli ambiti di competenza. ANAS svolge inoltre, in misura marginale, attività all'estero nell'ambito dei servizi integrati d'ingegneria nel settore delle infrastrutture di trasporto stradale. Il trasferimento ad FS delle azioni attualmente detenute dal MEF in ANAS, ad esito della riorganizzazione delle partecipazioni statali riconducibili allo stesso Ministero, non appare quindi in grado di determinare modifiche sulle attività svolte da ANAS.

11. Alla luce di quanto sopra rappresentato, si ritiene che i mercati interessati dalla presente operazione possano essere così identificati: i) il mercato della realizzazione e gestione della rete stradale e autostradale di interesse nazionale affidata *ex lege* ad ANAS con Convenzione MIT/ANAS; ii) il mercato della gestione della rete autostradale a pedaggio; iii) il mercato della progettazione e della realizzazione di lavori di ingegneria civile e industriale con prevalenza di opere pubbliche e infrastrutturali.

a) Mercato della realizzazione e gestione della rete stradale e autostradale di interesse nazionale affidata ex lege ad ANAS con convenzione MIT/ANAS

i) Mercato del prodotto

12. ANAS cura le attività di costruzione di nuove reti viarie – dalla progettazione, fino alla messa in esercizio – esclusivamente con riferimento alle infrastrutture di propria competenza, di cui al perimento della Convenzione MIT/ANAS, avvalendosi principalmente di operatori terzi specializzati, selezionati tramite procedure di gara in linea con quanto previsto dalla normativa vigente. In particolare, ANAS provvede a:

- costruire e gestire le strade, ivi incluse quelle sottoposte a pedaggio, e le autostrade statali, nonché allo loro manutenzione ordinaria e straordinaria;
- realizzare il progressivo miglioramento ed adeguamento della rete delle strade e delle autostrade di interesse nazionale e della relativa segnaletica;
- curare l'acquisto, la costruzione, la conservazione, il miglioramento e l'incremento dei beni mobili ed immobili destinati al servizio delle strade e delle autostrade di interesse nazionale;
- espletare, mediante il proprio personale, i compiti di cui all'articolo 12, comma 3, del Decreto Legislativo n. 285/1992[5] e articolo 23 del D.P.R. n. 495/1992[6];
- approvare i progetti relativi ai lavori inerenti la rete stradale e autostradale di interesse nazionale, non sottoposta a pedaggio e in gestione diretta, che equivale a dichiarazione di pubblica utilità e urgenza ai fini dell'applicazione delle leggi in materia di espropriazione per pubblica utilità.

13. La Convenzione MIT/ANAS fissa al 2032 la durata dell'esercizio delle attività in concessione (articolo 14) e stabilisce i diritti e gli obblighi della concessionaria, nonché i poteri di controllo e vigilanza del concedente (MIT).

In particolare, la Società opera nel rispetto del Contratto di Programma sottoscritto con il MIT che definisce, per ogni esercizio di durata non inferiore a tre anni, "*gli obiettivi perseguibili nel periodo per la gestione, il miglioramento, la manutenzione e l'incremento della rete stradale e autostradale di interesse nazionale*" (articolo 5) ed è soggetta ai poteri di indirizzo, controllo e vigilanza tecnica ed operativa dello stesso MIT, ai sensi dell'articolo 7 della Convenzione MIT/ANAS.

ANAS, inoltre, in qualità di organismo di diritto pubblico, è tenuta ad osservare la disciplina vigente in materia di appalti ad evidenza pubblica nello svolgimento delle proprie attività (Codice dei Contratti Pubblici).

ii) Mercato geografico

14. Si ritiene che il mercato geografico delle attività di realizzazione e gestione dell'infrastruttura stradale e autostradale di competenza di ANAS abbia, in virtù del perimetro della Convenzione MIT/ANAS, dimensione nazionale e, in particolare, coincida con la rete viaria stessa. La rete viaria di competenza di ANAS comprende 26.444,68 km,

---

[5] *["Nuovo codice della strada", art. 12: "Espletamento dei servizi di polizia stradale".]*

[6] *["Regolamento di esecuzione e di attuazione del nuovo codice della strada", art. 23: "Esame di qualificazione".]*

ripartiti secondo quanto riportato nella tabella A di seguito. Su una rete nazionale di autostrade complessivamente di circa 6.900 km, ANAS ne gestisce direttamente circa 940 km (rete autostradale non soggetta a pedaggio).

Tab. A

Rete viaria di competenza di ANAS	***Km al 31.12. 2016***
Strade statali	*20.019,99*
Autostrade in gestione diretta	*939,85*
Raccordi autostradali	*363,53*
Strade in corso di classifica o declassifica (NSA)[1]	*368,32*
TOTALE	***21.691,69***
Svincoli e Complanari[2]	*4.752,99*
TOTALE	***26.444,68***

1 Quando viene attribuita ad ANAS la competenza su una nuova strada, il tratto sostituito da variante resta in gestione col nome di NSA fino alla nuova classificazione.
2 Le strade di servizio e gli allacci stradali della rete ANAS che permettono il raccordo tra la viabilità statale e locale.
Fonte: Bilancio Integrato ANAS 2016

iii) Caratteristiche del mercato e quote dei partecipanti all'operazione

15. Gli obiettivi strategici perseguiti da ANAS nello svolgimento delle attività attribuite in concessione sono definiti dalla Società nel Piano Pluriennale di viabilità, predisposto in coerenza con il Contratto di Programma sottoscritto con il MIT, che assegna le risorse utili alla realizzazione degli interventi infrastrutturali.
Al riguardo, il nuovo Contratto di Programma per il periodo 2016-2020, presenta elementi di novità, finalizzati, tra l'altro, al contenimento della spesa pubblica, all'efficientamento dei processi produttivi, nonché all'incremento della qualità dei servizi prestati dalla concessionaria[7].
16. FS non è attiva nel mercato interessato dall'operazione non avendo competenze in ordine alle attività di realizzazione e gestione della rete stradale e autostradale nazionale oggetto della Convenzione MIT/ANAS. FS non opera – né direttamente, né indirettamente – nel mercato della costruzione delle infrastrutture viarie stradali o autostradali.
17. In ragione della coincidenza del mercato in questione con il perimetro delle attività svolte da ANAS oggetto della Convenzione MIT/ANAS, la quota detenuta da ANAS (in valore e volume) coincide con la dimensione complessiva del mercato (cfr. tabelle B e C).

Tab. B In valore (euro)

	2014	***2015***	***2016***
Valore delle vendite[1]	*706.892.000*	*696.871.000*	*739.596.000*
Quota di mercato	*100%*	*100%*	*100%*

1 I ricavi comprendono: canone di concessione L. 296/06, comma 1020, ricavi da interconnessione gestione diretta rete, integrazione canone annuo articolo19 c.9 *bis* L. 102/09, risconto integrazione canone L. 102/09, ricavi per concessione diretta su autostrade e ricavi accessori per royalties per concessioni su autostrade, canoni per licenze e concessioni su strada statale, proventi per canoni di pubblicità su strada statale, proventi per trasporti eccezionali.

Tab. C In volume (Km)

	2014	***2015***	***20***
me	*25.369,34 di cui:*	*25.553,49 di cui:*	*26.444,68 di*
dite[1]	*Strade statali: 19.293,15*	*Strade statali: 19.229,61*	*Strade statali: 20.019*

[7] *[Si precisa, per completezza, che il 3 agosto 2017, la Conferenza Unificata – sede congiunta della Conferenza Stato-Regioni e della Conferenza Stato-Città ed autonomie locali – ha espresso l'intesa sullo schema di decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri per la revisione delle reti stradali di interesse nazionale e regionale ricadenti nelle Regioni Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Lazio, Liguria, Marche, Molise, Toscana e Umbria, ai sensi dell'art. 1-bis comma 1, del decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 461. Il decreto, nell'ottica di ridurre ulteriormente la pluralità di gestori, migliorare l'esercizio dell'intera rete e garantire la continuità territoriale degli itinerari di valenza nazionale che attraversano le varie regioni, prevedrebbe il trasferimento ad ANAS di circa 3.500 km di strade. Alla data di redazione del presente provvedimento, lo schema di DPCM non è ancora stato emesso.]*

	Autostrade (no pedaggio): 937,74 *Raccordi autostradali: 372,41* *Strade in corso di classifica o declassifica (NSA)[2]: 227,34* *Svincoli e Complanari[3]: 4.538,69*	*Autostrade (no pedaggio): 937,74* *Raccordi autostradali: 372,82* *Strade in corso di classifica o declassifica (NSA)[2]: 300,21* *Svincoli e Complanari[3]: 4.712,89*	*Autostrade (no pedaggio): 939* *Raccordi autostradali: 363* *Strade in corso di classifica o declassi* *(NSA)[2]: 368* *Svincoli e Complanari[3]: 4.752*
ta di cato	*100%*	*100%*	*10*

1 Fonte: Bilanci Integrati di ANAS - 2015 e 2016
2 Quando viene attribuita ad ANAS la competenza su una nuova strada, il tratto sostituito da variante resta in gestione col nome di NSA fino alla nuova classificazione.
3 Le strade di servizio e gli allacci stradali della rete ANAS che permettono il raccordo tra la viabilità statale e locale.

18. Secondo la Parte notificante, alcune delle sinergie di programma ed industriali che potrebbero derivare dall'ingresso di ANAS nel Gruppo FS, all'esito dell'effettiva integrazione – successiva alla fase di consolidamento della nuova realtà aziendale all'interno del Gruppo FS – riguardano: i) la possibile ottimizzazione delle fasi di progettazione e realizzazione di nuove infrastrutture ferroviarie e stradali, in un'ottica di integrazione tra le differenti modalità di trasporto, migliorando l'esperienza di viaggi intermodali (i.e. agevolazione dell'accesso alle stazioni ferroviarie e metropolitane, ai grandi snodi urbani, a porti/aeroporti); ii) la definizione di fabbisogni di mobilità degli utenti secondo un disegno unitario; iii) la programmazione di interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria sulle reti in maniera coordinata, con un risparmio sia in termini di costi, sia di impiego di risorse, derivante dalla vicinanza delle due infrastrutture (i.e. rete viaria nazionale e rete ferroviaria).
19. Nell'ottica di un'analisi prospettica dell'operazione, sulla base delle informazioni fornite dalla Parte notificante, l'attuale Piano Pluriennale degli Investimenti, allegato al Contratto di Programma 2016-2020 di ANAS, non prevede, per i prossimi 3 anni, attività di investimento in ordine a progetti integrati di opere viarie stradali e ferroviarie, che presuppongano uno sviluppo, nel breve periodo, delle sinergie derivanti dall'integrazione di ANAS nel Gruppo FS.

b) Mercato della gestione della rete autostradale

i) Mercato del prodotto

20. Il mercato della gestione della rete autostradale comprende l'insieme delle attività connesse alla gestione della rete autostradale, ivi comprese le attività volte a garantire la sicurezza sulla rete viaria gestita, il controllo e l'assistenza al traffico, l'esazione di pedaggi, l'informazione, nonché tutti gli interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria, di ampliamento ed ammodernamento delle infrastrutture.

ii) Mercato geografico

21. Si ritiene che il mercato in esame abbia dimensione nazionale[8], in quanto le convenzioni per l'affidamento della gestione delle tratte contengono previsioni analoghe per tutto il territorio nazionale e la gestione complessiva delle reti autostradali in Italia è disciplinata da un quadro regolamentare unico che si differenzia rispetto a quello vigente in altri Paesi. In tale mercato la domanda è rappresentata dalle imprese che svolgono le diverse attività in cui si articola la gestione della rete autostradale e delle sue pertinenze. Per tali imprese le varie tratte autostradali offrono, a parità di traffico, un elevato grado di sostituibilità.
22. ANAS è attiva nel mercato in esame attraverso la società CAV – partecipata in misura paritaria da ANAS e dalla Regione Veneto – cui è affidata la gestione di alcune infrastrutture viarie di interesse regionale, per effetto di quanto previsto dall'articolo 2, comma 290, della l. n. 244/2007 e dalla Convenzione CAV del 23 marzo 2010 con durata fino al 31 dicembre 2032.
In particolare, ANAS gestisce, in via indiretta, tramite CAV, l'autostrada A4 Passante di Mestre (dalla stazione di Padova Est all'interconnessione est con la A57), l'autostrada A57 Tangenziale di Mestre (nel tratto compreso tra l'interconnessione ovest con la A4 e la barriera autostradale di Venezia-Mestre, nonché nel tratto compreso tra la barriera autostradale di Venezia-Mestre e lo svincolo Terraglio) e il raccordo autostradale tra la A57 Tangenziale di Mestre e l'aeroporto Marco Polo di Tessera (Venezia), per uno sviluppo complessivo della rete viaria pari a 74,1 km.
23. Inoltre, ANAS detiene attualmente il 51,093% del capitale sociale di SITAF. In linea con quanto stabilito dalla Convenzione Internazionale tra Italia e Francia del 23 febbraio 1972, ratificata in Italia con l. n. 878/1972, SITAF è titolare della concessione, fino al 2050, per la costruzione e la gestione della parte italiana dell'infrastruttura viaria relativa al Traforo del Frejus, in forza della Convenzione n. 13060 del 26 giugno 1973, rinnovata il 22 dicembre 2009. SITAF è inoltre concessionaria dell'Autostrada Torino-Bardonecchia (A32), nonché della costruzione e gestione di altre opere di collegamento con la viabilità esterna[9].

---

[8] *[Cfr., da ultimo, Provvedimento AGCM n. 26823, del 31 ottobre 2017, casi C12121–SIAS SOCIETÀ INIZIATIVE AUTOSTRADALI E SERVIZI/TANGENZIALI ESTERNE DI MILANO-TANGENZIALE EST ESTERNA DI MILANO e C12122-INTESA SANPAOLO/AUTOSTRADE LOMBARDE.]*

[9] *[Il Traforo del Fréjus ha una lunghezza pari a circa 12,89 km, di cui circa la metà in territorio francese, e collega Bardonecchia a Modane (Francia), mentre l'Autostrada Torino-Bardonecchia ha una lunghezza pari a 73 km. Fanno inoltre parte della Convenzione*

24. Infine, ANAS detiene partecipazioni di minoranza in due società cui è affidata, in concessione, la costruzione e la gestione di determinate tratte autostradali:

- Autostrade Asti-Cuneo S.p.A., società costituita il 23 marzo 2006, concessionaria per la progettazione, realizzazione, manutenzione e gestione del collegamento autostradale A33 tra le città di Asti e Cuneo (Convenzione del 1° agosto 2007);
- Società Traforo del Monte Bianco S.p.A., concessionaria, in forza della Convenzione Internazionale del 14 marzo 1953 tra l'Italia e la Francia e dell'atto di concessione del 9 giugno 1958 (approvato con DPCM del 10 giugno 1958, n. n. 6542), per la costruzione e la gestione della parte italiana del Traforo del Monte Bianco (T1), nonché - tramite la società Raccordo Autostradale Valle d'Aosta S.p.A. (di cui detiene il 58% del capitale sociale) - dell'Autostrada Aosta-Traforo del Monte Bianco.

iii) Caratteristiche del mercato e quote dei partecipanti all'operazione

25. La rete autostradale italiana è affidata dal MIT (subentrato ad ANAS nel ruolo di ente concedente a ottobre 2012) con atti di concessione che definiscono, nel dettaglio, la durata dell'esercizio, i diritti e gli obblighi delle concessionarie. Attualmente sono circa 25 le società concessionarie (alcune delle quali riconducibili agli stessi gruppi societari). Il MIT cura la selezione dei concessionari autostradali e la relativa aggiudicazione, anche avvalendosi delle società miste regionali costituite ai sensi di specifiche previsioni normative.

26. FS non è attiva nel mercato in esame in quanto non gestisce reti autostradali, né direttamente né per il tramite di società controllate o partecipate.

27. In ragione del diverso perimetro delle concessioni affidate a CAV e SITAF per la gestione della rete autostradale di competenza, vengono riportate distintamente le quote di mercato – in valore e volume – delle due società (cfr. tabelle D ed E).

Tab. D In valore (euro)

	2014	***2015***	***2016***
Valore delle vendite	*139.117.637 – CAV* *119.534.000 – SITAF*	*147.932.082 -CAV* *126.149.361 – SITAF*	*155.330.761 - CAV* *130.391.835 - SITAF*
Quota di mercato	*2,2% - CAV* *1,9% - SITAF*	*2,2% - CAV* *1,9% - SITAF*	*2,2% - CAV* *1,9% - SITAF*

Tab. E In volume (Km)

	2014	***2015***	***2016***
Volume delle vendite[1]	*74,1 – CAV* *82,5 - SITAF]*	*74,1 - CAV* *82,5 - SITAF*	*74,1 - CAV* *82,5 SITAF*
Quota di mercato	*1,2% - CAV* *1,4% - SITAF*	*1,2% - CAV* *1,4% - SITAF*	*1,2% - CAV* *1,4% - SITAF*

Fonti: Carte dei Servizi 2017 delle società CAV e SITAF, nonché Report 2016 di AISCAT-Associazione Italiana Società Concessionarie Autostrade e Trafori.

28. Vengono, infine riportate, nella tabella F di seguito, le cinque principali società concessionarie attive in Italia con indicazione dei chilometri autostradali (in esercizio) di competenza:

Tab. F Principali concessionarie attive in Italia

Società	***Compagine azionaria***	***KM di rete di competenza***
Autostrade per l'Italia S.p.A.	*- Atlantia S.p.A. → 88,06%;* *- Appia Investments S.r.l. → 6,94%;* *- Silk Road Fund → 5%*	*2.854,6 km*
Autostrada per il Brennero S.p.A.	*- Enti pubblici vari → 85,76% [di cui il 32,28% detenuto dalla Regione Autonoma Trentino Alto Adige];* *- Serenissima Partecipazioni S.p.A. → 4,23%;* *- Società Italiana per Condotte d'Acqua S.p.A. - Roma → 0,1%;* *- Banco Popolare Società Cooperativa → 1,99%;* *- Infrastrutture CIS S.r.l. → 7,82%*	*314 km*
Consorzio Autostrade Siciliane	*- Regione Sicilia: 90,38%*	*298,4 km*

SITAF la Circonvallazione di Oulx e la Variante alla S.S. 589 dei Laghi di Avigliana, che collegano l'Autostrada con le principali strade collaterali.]

	- *Enti locali (Province, Comuni, Camere di Commercio): 9,62%*	
SATAP-Società Autostrada Torino-Alessandria-Piacenza S.p.A.	*SIAS S.p.A. (Gruppo Gavio) → 99,87%*	*291,9 km*
Strada dei Parchi S.p.A.	*Toto Holding S.p.A. → 100%*	*281,4 km*

Fonti: AISCAT-Associazione Italiana Società Concessionarie Autostrade – Report 2016 e Bilanci delle società interessate.

c) Mercato della progettazione e della realizzazione di lavori di ingegneria civile e industriale con prevalenza di opere pubbliche e infrastrutturali

29. L'operazione, come sopra evidenziato, persegue tra i suoi obiettivi quello di sviluppare le "*opportune sinergie*" tra FS ed ANAS - anche attraverso la stipula di contratti e convenzioni – in modo da rilanciare gli investimenti in un'ottica di pianificazione integrata degli interventi da realizzarsi sulle infrastrutture ferroviarie e stradali (articolo 49, comma 1, del Decreto).
Il perseguimento di tale ultimo obiettivo implica che la progettazione e realizzazione di lavori per le due tipologie di infrastrutture (ferroviarie e stradali) potrebbe avvenire in maniera integrata ed uniforme, tramite, ad esempio, il ricorso, da parte di ANAS, per i servizi di progettazione e realizzazione di lavori di ingegneria nel settore delle infrastrutture di trasporto stradale, ai servizi offerti da Italferr, società di ingegneria del Gruppo FS, partecipata al 100% dalla capogruppo FS.

i) Mercato del prodotto

30. Il mercato del prodotto di riferimento è quello della progettazione e della realizzazione di lavori di ingegneria civile ed industriale con prevalenza di opere pubbliche ed infrastrutturali per la costruzione, in particolare, di strade e autostrade, ponti, viadotti, gallerie, ferrovie, metropolitane, dighe e opere idrauliche. In particolare, tale mercato ricomprende l'insieme delle gare d'appalto per la realizzazione di opere pubbliche, cui partecipano le imprese di progettazione e/o di costruzione.

ii) Mercato geografico

31. Dal punto di vista geografico, il mercato può ritenersi quanto meno nazionale e tendenzialmente europeo. In particolare, la normativa nazionale di recepimento delle direttive comunitarie in materia fissa una soglia di valore dell'appalto superata la quale la partecipazione ai bandi deve essere estesa a tutte le imprese comunitarie (in possesso dei necessari requisiti). Di conseguenza, e almeno per le opere di maggiore rilievo, l'omogeneità nelle condizioni generali di accesso e di svolgimento delle gare pubbliche determina un ambito geografico di riferimento di dimensione europea.

iii) Caratteristiche del mercato e quote dei partecipanti all'operazione

32. Allo stato, per le attività di consulenza ingegneristica/progettazione prestate da ANAS, la Società si avvale prevalentemente di imprese terze specializzate.
In particolare, per le attività di progettazione affidate ed eseguite da soggetti terzi, ANAS ha corrisposto, nell'ultimo triennio, importi relativamente contenuti e pari a *[20-40 milioni di euro]* nel 2014; *[0-20 milioni di euro]* nel 2015, e *[0-20 milioni di euro]* euro nel 2016[10].
33. Italferr, svolge prevalentemente attività di studio, progettazione e direzione lavori di infrastrutture ferroviarie convenzionali, ad Alta Velocità/Alta Capacità e metropolitane, nonché attività di sviluppo ed attuazione di tecnologie ferroviarie, quali, ad esempio, il sistema ERTMS (che garantisce l'interoperabilità del traffico nazionale ed europeo) ed il sistema SCMT (per il controllo della marcia del treno). Italferr si occupa, inoltre, della progettazione di infrastrutture accessorie al trasporto ferroviario, quali – tra le altre – impianti di stazione ed officine di manutenzione.
34. Italferr svolge la propria attività in Italia, in Europa ed in paesi extra-UE, sia pur con modalità differenti.
Con riferimento al territorio nazionale ed europeo, la Società offre i propri servizi prevalentemente in favore di RFI e di altre società del Gruppo FS, secondo quanto previsto dall'articolo 7 del Decreto Legislativo 18 aprile 2016, n. 50 ("Codice dei Contratti Pubblici"). In particolare, Italferr presta gran parte della propria attività nei confronti di RFI, impresa collegata in quanto entrambe consolidano il proprio bilancio in quello del Gruppo FS (cfr. articolo 3, comma 1, lettera z), Decreto Legislativo 50/2016).
Italferr è marginalmente attiva nel mercato europeo e, per quanto riguarda il mercato estero extra-UE, è attualmente presente in America Latina, Africa, India, Turchia, Iran, Uzbekistan e Medio Oriente, paesi in cui risulta affidataria di una serie di commesse, ottenute in gran parte all'esito di procedure di gara ad evidenza pubblica.

[10] *[Tenuto conto che le attività di progettazione rappresentano solamente una quota parte delle attività funzionali alla realizzazione dei progetti (di valore complessivo ben superiore), nonché della durata pluriennale dei contratti conclusi con le imprese terze specializzate nella prestazione di tali servizi, si precisa che quanto corrisposto da ANAS è calcolato sulla base dello stato di avanzamento dei lavori negli anni di riferimento.]*

35. In linea con quanto previsto dal Piano Industriale del Gruppo FS per gli anni 2017-2026, che prevede una forte espansione internazionale, Italferr continuerà a partecipare (da sola o in ATI-associazione temporanea d'impresa con altre imprese) alle gare indette dalle stazioni appaltanti per lo studio, la progettazione e supervisione lavori di infrastrutture ferroviarie (e/o stradali connesse alle ferrovie), confrontandosi con i *player* internazionali del settore, spesso più grandi, sia in termini di fatturato che di organico, come risulta dalla tabella esemplificativa riportata di seguito (cfr. Tab G).

Tab. G

(Milioni di dollari)	Paese	Data Bilancio	Fatturato	n. risorse medie	Fatturato per addetto
AECOM	USA	31.12.2016	**17.411**	87.000	0,20
WorleyParsons	Australia	30.6.2016	**4.289**	24.500	0,18
ATKINS	Regno Unito	31.3.2016	**2.804**	18.416	0,15
SYSTRA	Francia	31.12.2015	**691**	5.400	0,13
ITALFERR	Italia	31.12.2016	**190**	1.223	0,16

N.B. I dati di fatturato sono convertiti al cambio medio del dollaro relativo all'esercizio di riferimento

Fonte: Italferr S.p.A. – Relazione annuale finanziaria al 31 dicembre 2016

36. Nella tabella H che segue, con riferimento all'ultimo triennio, sono riportati i dati relativi ai ricavi generati da Italferr per servizi di ingegneria, con indicazione della quota parte – in valore ed in percentuale – dei ricavi per le attività di progettazione e per le attività di realizzazione (intesa quale attività di direzione e supervisione dei lavori).

Tab. H Ricavi (mil.) e ripartizione percentuale

	2014	***2015***	***2016***
Progettazione opere infrastrutturali	*[100-120] [70%-80%]*	*[100-120] [50%-60%]*	*[100-120] [60%-70%]*
Realizzazione (attività di direzione e supervisione lavori)	*[40-60] [20%-30%]*	*[60-80] [30%-40%]*	*[40-60] [30%-40%]*
Ricavi totali	***[140-160]***	***[160-180]***	***[160-180]***

37. Complessivamente, nel 2017, il mercato della progettazione e realizzazione di lavori di ingegneria civile si attesta tra i 20.000 e i 30.000 milioni di euro a livello nazionale e oltre i 300.000 milioni di euro a livello europeo. Ad esito della concentrazione la quota complessiva attribuibile al Gruppo FS, sia a livello nazionale che europeo, sarà comunque inferiore all'1%.

38. Si osserva, infine, con riferimento alla disciplina degli appalti pubblici, che Italferr e ANAS sono assoggettate ad un regime giuridico diverso. Italferr, infatti, è impresa pubblica ed ente aggiudicatore operante in uno dei settori cosiddetti "speciali" – espressamente individuati dagli articoli da 115 a 121 del Codice dei Contratti Pubblici (segnatamente, per quanto di interesse, dall'articolo 118, rubricato Servizi di Trasporto) – ed è pertanto tenuta ad applicare le più snelle norme previste per tali tipologie di attività; ANAS opera invece nei settori ordinari quale organismo di diritto pubblico ed è tenuta ad applicare il Codice dei Contratti Pubblici per l'affidamento dei servizi e/o lavori che intenda esternalizzare. Per tali ragioni, FS ha formulato all'ANAC una richiesta di parere, avente ad oggetto la normativa applicabile in attuazione del citato articolo 49 del Decreto, in materia di sviluppo di sinergie tra FS e ANAS per la programmazione, progettazione, realizzazione e gestione integrata di reti ferroviarie e stradali di interesse nazionale[11].

39. Ad oggi comunque, secondo la parte notificante, le dimensioni di Italferr non consentirebbero nell'immediato, di soddisfare pienamente la domanda di servizi di progettazione di ANAS, essendo necessari tempi di adeguamento tali da consentire ad Italferr di incrementare le proprie risorse al fine di accrescerne la capacità di recepire commesse.

V. EFFETTI DELL'OPERAZIONE DI CONCENTRAZIONE

40. Nei mercati nazionali della realizzazione e gestione della rete stradale e autostradale di interesse nazionale affidata *ex lege* ad ANAS con Convenzione MIT/ANAS e della gestione della rete autostradale a pedaggio FS non è

[11] *[Con Delibera n. 1142/2017, l'ANAC ha sostanzialmente evidenziato di poter esaminare compiutamente la questione solo quando si sarà perfezionata l'operazione di trasferimento delle azioni.]*

presente e, quindi, non si realizzerà alcuna sovrapposizione orizzontale di quote con ANAS. Inoltre, l'attuale Piano Pluriennale degli Investimenti, allegato al Contratto di Programma 2016-2020 di ANAS, non prevede, nel prossimo triennio, attività di investimento in ordine a progetti integrati di opere viarie stradali e ferroviarie tra ANAS e il Gruppo FS.

41. Nel mercato della progettazione e della realizzazione di lavori di ingegneria civile e industriale con prevalenza di opere pubbliche e infrastrutturali, ANAS è presente all'estero in via marginale, mentre Italferr fornisce servizi prevalentemente per RFI in Italia, mentre si confronta all'estero con grandi operatori di livello internazionale. L'operazione determinerà comunque un incremento del tutto marginale della quota detenuta in questo mercato dal Gruppo FS.

RITENUTO, pertanto, che l'operazione in esame non comporta, ai sensi dell'articolo 6, comma 1, della legge n. 287/90, la costituzione o il rafforzamento di una posizione dominante nei 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