

## INTESE E ABUSO DI POSIZIONE DOMINANTE

### A495 - GARA TPL PADOVA

*Provvedimento n. 26610*

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA dell'11 maggio 2017;

SENTITO il Relatore Dottoressa Gabriella Muscolo;

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;

VISTO il proprio provvedimento del 15 giugno 2016, con il quale è stata avviata un'istruttoria ai sensi dell'articolo 14 della legge n. 287/90, nei confronti delle società Busitalia Veneto S.p.A., Busitalia Sita Nord S.r.l. e APS Holding S.p.A., per accertare l'esistenza di presunte violazioni dell'articolo 102 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE) e dell'articolo 3 della legge n. 287/90, nei mercati dei servizi di trasporto pubblico locale nel bacino territoriale ottimale e omogeneo di Padova;

VISTO il medesimo provvedimento del 15 giugno 2016 con il quale è stato avviato anche il procedimento cautelare, ai sensi dell'articolo 14-*bis* della legge n. 287/90 nei confronti delle stesse Parti;

VISTA la comunicazione del 7 luglio 2016 con la quale Busitalia Veneto S.p.A. e Busitalia Sita Nord S.r.l. hanno prodotto quanto richiesto a seguito dell'avvio del procedimento cautelare;

VISTO il proprio provvedimento del 20 luglio 2016, con il quale è stato deliberato: a) di non adottare le misure cautelari di cui all'articolo 14-*bis* della legge n. 287/90 nei confronti di Busitalia Veneto S.p.A. e Busitalia Sita Nord S.r.l.; b) di adottare le misure cautelari di cui al medesimo articolo nei confronti di APS Holding S.p.A., consistenti nell'ordinare alla suddetta società di fornire entro il 29 luglio 2016 all'Ente di Governo del bacino del trasporto pubblico locale di Padova le informazioni e i dati richiesti e indicati nel paragrafo 28 del provvedimento di avvio del procedimento del 15 giugno 2016;

VISTA la delibera del 14 settembre 2016 con cui l'Autorità ha preso atto della relazione di ottemperanza di APS Holding S.p.A.;

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 la comunicazione del 14 dicembre 2016, con la quale le società Busitalia Veneto S.p.A. e Busitalia Sita Nord 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 21 dicembre 2016, 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 9 maggio 2017 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 dei terzi interessati;

VISTE le modifiche accessorie agli impegni, comunicate da Busitalia Veneto S.p.A. e Busitalia Sita Nord S.r.l. in data 7 marzo 2017;

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. LE PARTI

### 1) *Le imprese denunciate*

1. Busitalia Veneto S.p.A. (di seguito BV), società costituita in data 20 gennaio 2015, esercisce il servizio di trasporto pubblico locale (di seguito TPL) nel Bacino territoriale ottimale e omogeneo di Padova (di seguito anche il Bacino)<sup>1</sup> per il comparto urbano del capoluogo (Padova e comuni di 1^ cintura) ed extraurbano del bacino padovano. In particolare, BV ha acquisito in data 30 aprile 2015 i rami di azienda dei precedenti concessionari di TPL urbano – APS Holding S.p.A – ed extraurbano – Busitalia Sita Nord S.r.l. – ed è subentrata in relazione di continuità operativa dei contratti di concessione in essere tra queste ultime rispettivamente con il Comune e con la Provincia di Padova<sup>2</sup>.

Il capitale di BV è detenuto per il 55% da Busitalia Sita Nord S.r.l., gruppo FS, e per il 45% da A.P.S. Holding S.p.A., a sua volta controllata dal Comune di Padova. BV è soggetto alla direzione e coordinamento di Busitalia Sita Nord S.r.l.

2. Busitalia Sita Nord S.r.l. (di seguito BSN), è una società controllata da FS Holding S.p.A., la quale eroga servizi di TPL su gomma in molte Regioni e prevalentemente in Toscana, Veneto, Umbria, con una quota di mercato nazionale intorno al 6%. BSN presta anche servizi di TPL nelle province di Padova e Rovigo attraverso la società BV.

3. APS Holding S.p.A. (di seguito APS) è una *holding* pubblica, il cui capitale sociale è detenuto al 99,97% dal Comune di Padova (in via diretta al 75,21% e per il restante 24,76% tramite

---

<sup>1</sup> Con deliberazione n. 2048/2013, la Giunta Regionale del Veneto ha definito il perimetro dei Bacini territoriali ottimali e omogenei dei servizi di TPL, individuando la scala provinciale quale dimensione territoriale ottimale per la gestione di tali servizi, comprendente, per Padova, l'insieme dei servizi di TPL su gomma e tranviario, urbano ed extraurbano, ricadenti nel territorio provinciale.

<sup>2</sup> Più precisamente, a BV sono stati conferiti, da APS Holding S.p.A., il ramo di azienda relativo al trasporto urbano ed extraurbano (comuni di 1^ cintura) del Comune di Padova e la gestione del tram, e da Busitalia Sita Nord S.r.l. il ramo di azienda relativo al trasporto extraurbano della Provincia di Padova, il trasporto urbano del Comune di Rovigo e il trasporto extraurbano della Provincia di Rovigo.

Finanziaria APS S.p.A.) e per la restante quota da alcuni Comuni del circondario. APS è attiva direttamente nel settore dei parcheggi e del *car sharing* mentre i suoi interessi nel settore del TPL sono di natura indiretta tramite la partecipazione del 45% in BV.

## **2) Il denunciante**

4. La Provincia di Padova (di seguito anche PdP) è stata designata congiuntamente al Comune di Padova quale Ente di Governo (di seguito anche EdG) del TPL nel Bacino di Padova con deliberazione n. 1033/2014 del 24 giugno 2014 della Giunta Regionale del Veneto. La PdP e il Comune hanno sottoscritto una Convenzione per il funzionamento dell'EdG in data 7 maggio 2014, in virtù della quale alla PdP spettano talune competenze in relazione all'istruttoria tecnica e amministrativa funzionale alle decisioni dell'EdG.

## **II. IL PROCEDIMENTO**

### **1) L'avvio e le condotte contestate**

5. A seguito di una segnalazione del 10 dicembre 2015, integrata il 5 maggio 2016<sup>3</sup>, l'Autorità in data 15 giugno 2016 ha avviato un'istruttoria ai sensi dell'articolo 14 della legge n. 287/90, nei confronti delle società BV, BSN e APS volta ad accertare l'esistenza di violazioni dell'articolo 102 del TFUE e dell'articolo 3 della legge n. 287/90.

6. Le condotte contestate consistevano: (i) nell'aver ritardato e/o omesso l'invio all'EdG del TPL del Bacino di Padova di informazioni strettamente indispensabili a completare gli elaborati di gara per l'affidamento dei relativi servizi, in ossequio a quanto previsto dalla normativa nazionale e dalla delibera dell'Autorità di Regolazione dei Trasporti ("ART") n. 49/2015 in materia di predisposizione di bandi di gara tipo per il TPL. Tali informazioni venivano indicate nel paragrafo 28 del citato provvedimento di avvio di istruttoria (art. 102 del TFUE); (ii) nella minaccia della disattivazione del servizio di acquisto dei biglietti venduti tramite il canale elettronico (di seguito ticket SMS) per il trasporto extraurbano, in caso di mancata autorizzazione della PdP della richiesta di aumento di prezzo (art. 3 della legge n. 287/90).

### **2) La fase cautelare**

7. In relazione ai comportamenti ostruzionistici, descritti al paragrafo precedente sub (i), volti a ritardare e/o omettere l'invio delle informazioni indispensabili al completamento degli elaborati di gara, con il provvedimento del 15 giugno 2016 l'Autorità ha avviato anche un procedimento cautelare ai sensi dell'articolo 14-bis della legge n. 287/90 nei confronti delle stesse Parti.

8. BV e BSN hanno fornito le informazioni in loro possesso con comunicazione del 7 luglio 2016<sup>4</sup>. APS ha invece fornito le informazioni in suo possesso a seguito dell'adozione della misura cautelare da parte dell'Autorità con provvedimento del 20 luglio 2016<sup>5</sup>. Con delibera del 14 settembre 2016 l'Autorità ha preso atto della relazione di ottemperanza di APS<sup>6</sup>.

<sup>3</sup> Ulteriore documentazione è stata trasmessa dalla Provincia in data 23, 25 e 30 maggio 2016. Cfr. docc. nn. 1-5.

<sup>4</sup> Cfr. doc. n. 40.

<sup>5</sup> Cfr. docc. nn. 83, 87 e 89.

<sup>6</sup> Cfr. doc. n. 93.

### III. IL MERCATO RILEVANTE

9. Il mercato interessato dal presente procedimento è quello dei servizi di trasporto pubblico locale nel Bacino di Padova. Tali servizi sono attualmente eserciti da BV, distintamente per il comparto urbano del capoluogo (Padova e comuni di 1<sup>a</sup> cintura) ed extraurbano del bacino padovano. Infatti, BV ha acquisito in data 30 aprile 2015 i rami di azienda dei precedenti concessionari di TPL urbano (APS) ed extraurbano (BSN), subentrando nei rispettivi contratti di servizio con il Comune e con la Provincia di Padova. In base ai suddetti contratti, pertanto, BV detiene una posizione dominante nel mercato rilevante dei servizi di TPL nel Bacino di Padova.

### IV. GLI IMPEGNI ORIGINARIAMENTE PROPOSTI

10. In risposta alle criticità di natura concorrenziale sollevate dall'Autorità nel provvedimento di avvio del presente procedimento, il 14 dicembre 2016 le società BV e BSN hanno presentato impegni ai sensi dell'articolo 14-ter della legge n. 287/90, il cui contenuto è riportato sinteticamente nel seguito<sup>7</sup>.

11. Con riguardo alla prima tipologia di condotta contestata (par. 6, sub (i)), e per quanto riguarda BV: (a) in relazione alla gara pubblica per l'affidamento dei servizi di TPL urbano ed extraurbano nel bacino territoriale della provincia di Rovigo - per il quale BV è uno degli attuali esercenti dei servizi stessi in virtù dei contratti di concessione in essere<sup>8</sup> - BV si impegna a convenire con l'amministrazione aggiudicatrice (l'Ente di Governo del bacino di Rovigo)<sup>9</sup> un cronoprogramma vincolante relativo alla fornitura all'Ente di Governo del bacino di Rovigo di tutte le informazioni e di tutti i dati necessari per completare l'elaborazione del bando e del disciplinare di gara, individuate nel Prospetto 1 di cui all'Allegato A della delibera n. 49/2015 dell'ART<sup>10</sup> e che non siano già state fornite alla amministrazione aggiudicatrice, su sua richiesta, successivamente alla pubblicazione dell'avviso di pre-informazione relativo alla gara in oggetto<sup>11</sup>; (b) il cronoprogramma individuerà termini vincolanti differenziati in relazione alle diverse categorie delle suddette informazioni e dei suddetti dati, che saranno identificate con riferimento al Prospetto 1; (c) ai fini della raccolta, dell'elaborazione e della trasmissione delle informazioni richieste entro i termini stabiliti dal cronoprogramma convenuto, sarà costituito all'interno di BV un gruppo di lavoro composto da risorse qualificate delle aree tecnica, amministrativa e legale, coordinate da un *team leader* in funzione di referente esterno unico, il cui nominativo sarà fornito all'amministrazione aggiudicatrice sin dall'adozione del cronoprogramma<sup>12</sup>.

<sup>7</sup> Cfr. doc. n. 115.

<sup>8</sup> Gli attuali esercenti sono cinque, ma le attività di BV rappresentano circa l'85% del totale.

<sup>9</sup> Contattandola entro 10 giorni dalla pubblicazione dell'avviso di pre-informazione relativo alla nuova gara.

<sup>10</sup> Recante: "Misure regolatorie per la redazione dei bandi e delle convenzioni relativi alle gare per l'assegnazione in esclusiva dei servizi di trasporto pubblico locale passeggeri e definizione dei criteri per la nomina delle commissioni aggiudicatrici e avvio di un procedimento per la definizione della metodologia per l'individuazione degli ambiti di servizio pubblico e delle modalità più efficienti di finanziamento".

<sup>11</sup> GUUE S14 del 21/1/2016. Avviso di pre-informazione relativo al contratto di servizio pubblico 2016/S014-019663 (Italia-Rovigo: servizi di trasporto pubblico terrestre).

<sup>12</sup> Il termine convenuto per una data categoria di informazioni si riterrà rispettato solo nel caso e nel momento in cui le informazioni siano state fornite in modo completo, secondo la ragionevole valutazione dell'amministrazione aggiudicatrice.

12. Sempre con riguardo alla prima tipologia di condotta contestata, e per quanto riguarda esclusivamente la società BSN: (a) in relazione a ciascuna delle future gare pubbliche per l'affidamento dei servizi di TPL nel bacino di Salerno e nei bacini nn. 1, 2 e 3 dell'Umbria, nei quali BSN è (indirettamente) l'attuale esercente - o uno degli attuali esercenti - del servizio stesso in virtù dei contratti di concessione in essere<sup>13</sup>, BSN si impegna a convenire con l'amministrazione aggiudicatrice<sup>14</sup> un cronoprogramma vincolante relativo alla fornitura da parte di BSN all'amministrazione aggiudicatrice delle informazioni inerenti alla strutturazione del servizio, ai mezzi in uso, al personale, alle attrezzature e ai beni strumentali in uso, e in generale di tutte le informazioni e di tutti i dati necessari per completare l'elaborazione del bando e del disciplinare di gara, individuate nel Prospetto 1 di cui all'Allegato A della delibera n. 49/2015 dell'ART e che non siano già in possesso dell'amministrazione aggiudicatrice; (b) anche in tal caso, il cronoprogramma individuerà termini vincolanti differenziati in relazione alle diverse categorie delle suddette informazioni e dei suddetti dati, che saranno identificate con riferimento al Prospetto 1 di cui all'Allegato A della delibera n. 49/2015 dell'ART; (c) inoltre, sempre ai fini della raccolta, dell'elaborazione e della trasmissione delle informazioni richieste entro i termini stabiliti dal cronoprogramma convenuto, sarà costituito all'interno dell'azienda esercente il servizio di TPL un gruppo di lavoro composto da risorse qualificate delle aree tecnica, amministrativa e legale, coordinate da un *team leader* in funzione di referente esterno unico il cui nominativo sarà fornito all'amministrazione aggiudicatrice sin dall'adozione del cronoprogramma<sup>15</sup>; (d) infine, nel caso in cui, ad esito del contenzioso amministrativo in corso relativo alla gara già esperita per l'affidamento dei servizi di TPL nel bacino coincidente con l'intera circoscrizione regionale toscana<sup>16</sup>, la Regione Toscana dovesse decidere di indire una o più nuove gare (ad esempio, per ambiti territoriali di minori dimensioni), l'impegno in questione vincolerebbe BSN anche con riguardo alle eventuali future gare pubbliche che interessino gli ambiti territoriali della Toscana in cui BSN è esercente servizi di TPL, con riferimento alle informazioni e ai dati necessari per le amministrazioni aggiudicatrici a completare l'elaborazione del bando e del disciplinare di gara, e che non siano già in possesso di tali amministrazioni.

13. In relazione alla seconda condotta contestata (par. 6, sub *(ii)*), BV si impegna ad astenersi dal richiedere aumenti dell'attuale prezzo di vendita dei ticket SMS per il trasporto extraurbano, fino alla data di aggiudicazione della futura gara per l'affidamento dei servizi di TPL nel bacino di Padova.

<sup>13</sup> In relazione al bacino di Salerno, la società Busitalia Campania S.p.A., partecipata interamente da BSN, sta acquisendo il ramo d'azienda di CSTP S.p.A. in amministrazione straordinaria, organizzato per l'esercizio dei servizi di TPL su gomma nel territorio del Comune e della Provincia di Salerno. Nei bacini 1, 2 e 3 dell'Umbria, i servizi di TPL sono gestiti rispettivamente da Ishtar S.c.a.r.l., TPL Mobilità S.c.a.r.l. e ATC & partner Mobilità S.c.a.r.l., tutte società consortili controllate da BSN.

<sup>14</sup> Contattandola entro 10 giorni dalla pubblicazione dell'avviso di pre-informazione relativo alla nuova gara.

<sup>15</sup> Anche in tal caso, il termine convenuto per una data categoria di informazioni si riterrà rispettato solo nel caso e nel momento in cui le informazioni siano state fornite in modo completo, secondo la ragionevole valutazione dell'amministrazione aggiudicatrice.

<sup>16</sup> Si tratta della procedura di gara avviata con avviso di pre-informazione pubblicato sulla GUUE S194 del 5 ottobre 2013 e conclusasi con il provvedimento di aggiudicazione definitiva del 2 marzo 2016, tuttavia annullato dal TAR Toscana con sentenza del 28 ottobre 2016 n. 1548.

## V. LE OSSERVAZIONI SUGLI IMPEGNI

14. Entro i termini prefissati per le conclusioni del *market test*, sono pervenute osservazioni da parte della PdP in data 13 gennaio 2017<sup>17</sup> e di RATP DEV ITALIA S.r.l. (di seguito RATP) in data 8 febbraio 2017<sup>18</sup>.

15. La PdP ha effettuato alcune osservazioni soltanto in relazione all'impegno volto a mantenere l'attuale prezzo di vendita dei ticket SMS per il servizio extraurbano, relativo alla seconda condotta contestata (par. 6, sub (ii)). La Provincia ritiene al riguardo che detto impegno debba essere esteso anche ad eventuali altre forme di acquisto con modalità telematiche non ancora adottate dall'azienda, visti i benefici per l'utenza connessi all'utilizzo di canali telematici.

16. RATP ha formulato una serie di osservazioni sugli impegni con riguardo alla prima e principale condotta contestata (par. 6, sub (i)), che possono essere sostanzialmente riassunte in due categorie.

17. La prima categoria comprende osservazioni mirate a rafforzare l'efficacia degli impegni assunti da BV e BSN. Ad esempio, in relazione alle informazioni relative rispettivamente al valore ed alla consistenza dei beni immobili e mobili necessari allo svolgimento del servizio di TPL all'interno del bacino di gara, RATP ha osservato che gli impegni non dovrebbero limitarsi al solo invio delle informazioni contenute nel Prospetto 1 della delibera n. 49/2017 dell'ART, ma dovrebbero specificare anche quanto previsto dalla misura 5, paragrafi 2 e 4, della delibera citata. Infatti mentre il Prospetto 1 elenca in dettaglio tutte le informazioni da inserire in *data room*, la misura 5 individua le modalità attraverso cui rendere alcune importanti informazioni (ad esempio, la produzione di una perizia giurata per i beni immobili e di una certificazione di un revisore contabile o di società incaricata del controllo contabile per i beni mobili). Ancora, per fare un altro esempio, RATP ha auspicato una modifica degli impegni nel senso di prevedere anche l'obbligo per le società nelle future gare nei bacini in cui esse sono *incumbent* di provvedere al periodico aggiornamento delle informazioni in *data room*, fino all'aggiudicazione definitiva.

18. La seconda categoria di osservazioni formulate da RATP si riferisce a considerazioni ulteriori rispetto alla condotta contestata nel presente procedimento.

In primo luogo, RATP ritiene che la *lex specialis* delle gare dovrebbe di regola prevedere un set informativo più ampio rispetto a quello attualmente previsto dal Prospetto 1 dell'Allegato A alla delibera n. 49/215 dell'ART<sup>19</sup>. In secondo luogo RATP osserva che l'*incumbent* in un dato bacino di gara dovrebbe adottare ulteriori comportamenti, in aggiunta alla fornitura tempestiva delle informazioni (tema su cui verte il presente procedimento), al fine di garantire un effettivo dispiegarsi della concorrenza in occasione delle gare. In particolare, RATP ritiene che fin dalla fase prodromica alla gara gli *incumbent* debbano obbligarsi a fornire tutte le informazioni e i documenti necessari a garantire il subentro del nuovo gestore (ci si riferisce ai dati relativi al trasferimento del personale e dei beni essenziali, oltre che ai dati per far funzionare gli applicativi informatici). Infine, secondo RATP anche la stazione appaltante potrebbe adottare alcuni accorgimenti per ridurre il rischio di condotte abusive al momento delle gare, in particolare modulando i termini per

---

<sup>17</sup> Cfr. doc. 116.

<sup>18</sup> Cfr. doc. 117.

<sup>19</sup> Ad esempio, RATP ritiene che in *data room* debbano essere inserite informazioni ulteriori e più disaggregate rispetto a quelle previste dalla delibera dell'ART, come, ad esempio, per quanto riguarda il personale, l'indicazione delle mansioni effettive accanto a quelle sull'inquadramento oppure l'indicazione sul monte ferie, distinto per addetto.

la presentazione delle offerte e per l'avvio del servizio, in modo da garantire che il subentro del nuovo gestore avvenga senza comprometterne la continuità.

## VI. LE MODIFICHE ACCESSORIE APPORTATE AGLI IMPEGNI

19. Ad esito della consultazione pubblica sugli impegni, in data 7 marzo 2017, BV e BSN hanno presentato modifiche accessorie e provveduto a fornire una versione definitiva degli impegni, allegata al presente provvedimento di cui costituisce parte integrante (allegato 1)<sup>20</sup>.

20. Per quanto riguarda la principale condotta contestata (par. 6 sub (i)), in termini generali, nell'ambito delle modifiche accessorie, le imprese hanno specificato che il comportamento assunto da BV nell'ambito del procedimento cautelare, concretizzatosi con il deposito volontario delle informazioni di propria competenza mancanti ai fini della predisposizione degli atti di gara - costituisce parte integrante degli impegni, il cui contenuto è stato così anticipato con riguardo alla gara per l'affidamento dei servizi di TPL nel Bacino di Padova.

21. Inoltre, BV ha presentato le seguenti modifiche accessorie: (i) con riguardo alla gara di Rovigo, l'impegno a convenire con l'amministrazione aggiudicatrice un cronoprogramma vincolante relativo alla fornitura alla stazione appaltante di tutte le informazioni e di tutti i dati è stato precisato nel senso che esso riguarda non solo le informazioni individuate nel Prospetto 1 dell'Allegato A della delibera n. 49/2015 dell'ART ma anche, per quanto di competenza di BV, quelle indicate nella Misura 5, punti 2 e 4, del medesimo Allegato<sup>21</sup>. Inoltre, per facilitare il monitoraggio della fase di raccolta delle informazioni, BV ha modificato gli impegni, vincolandosi a comunicare tempestivamente all'Autorità l'adozione del cronoprogramma e l'avvenuto completamento della raccolta; (ii) con riferimento alla gara del bacino di Padova, BV si è impegnato anche a fornire tempestivamente gli aggiornamenti alle informazioni già comunicate che l'EdG riterrà necessari, sino all'aggiudicazione definitiva della stessa.

22. BSN ha presentato analoghe modifiche accessorie in relazione a ciascuna delle future gare pubbliche per l'affidamento dei servizi di TPL nel bacino di Salerno e nei bacini nn. 1, 2 e 3 dell'Umbria, nonché nel bacino toscano, ove la Regione Toscana dovesse decidere di indire una o più nuove gare interessanti ambiti territoriali della Toscana in cui BSN è esercente servizi di TPL.

23. Con riferimento alla seconda condotta contestata (par. 6 sub (ii)), infine, BV ha integrato il proprio impegno di astenersi dal richiedere aumenti dell'attuale prezzo di vendita dei ticket per il trasporto extraurbano (fino alla data di aggiudicazione della gara padovana), oltre che tramite SMS, anche tramite ulteriori forme di acquisto con modalità telematiche che dovessero essere eventualmente adottate in futuro.

## VII. LA VALUTAZIONE DEGLI IMPEGNI

24. Secondo quanto esposto nella parte in Fatto, il presente procedimento ha ad oggetto la verifica di possibili restrizioni della concorrenza rilevanti ai sensi dell'art. 102 del TFUE e dell'art. 3 della legge n. 287/90, imputabili a BV, BSN e APS, e consistenti: (i) nell'aver ritardato e/o omesso l'invio all'EdG di Padova di informazioni indispensabili a completare gli elaborati di gara per

<sup>20</sup> Cfr. doc. n. 121.

<sup>21</sup> Conseguentemente, il cronoprogramma individuerà termini vincolanti differenziati in relazione alle diverse categorie delle suddette informazioni e dei suddetti dati, che saranno identificate sia con riferimento al Prospetto 1 che alla Misura 5.

l'affidamento dei servizi di TPL nel bacino padovano (art. 102 TFUE); (ii) nella minaccia della disattivazione del servizio di ticket SMS in caso di mancata autorizzazione della Provincia di Padova alla richiesta di aumento di prezzo (art. 3 l. 287/90).

25. Con riferimento alla condotta descritta sub (i), l'Autorità contestualmente al provvedimento di avvio del procedimento istruttorio del 15 giugno 2016 ha avviato un procedimento cautelare ai sensi dell'art. 14-bis della legge n. 287/90. Le informazioni indispensabili al completamento degli elaborati di gara sono state fornite da BV e BSN nell'ambito del procedimento cautelare e da APS dopo l'adozione della misura cautelare, in ottemperanza a quanto disposto dall'Autorità.

26. In considerazione di tale specifica circostanza, BV e BSN hanno presentato impegni che comprendono sia il comportamento già anticipato in fase cautelare con riguardo al Bacino di Padova, sia comportamenti volti a scongiurare il rischio di analoghe condotte abusive dell'operatore *incumbent* - attraverso ritardi o omissioni nella fornitura delle informazioni - in quei bacini territoriali, che saranno interessati da gare in futuro, ed in cui BV o BSN esercitano la totalità o una quota ampiamente maggioritaria dei servizi di TPL.

27. Quanto alla circostanza che APS, ancorché sia parte del presente procedimento, non ha presentato alcun impegno, le seguenti osservazioni possono essere formulate. APS ha fornito le informazioni richieste dall'EdG di Padova, ottemperando alla misura cautelare dell'Autorità. Dal momento che la società non è presente in nessun bacino, si ritiene pertanto che non residuino azioni nella disponibilità di APS stessa idonee ad incidere sulle condizioni concorrenziali dei mercati del TPL.

28. BV e BSN hanno poi presentato modifiche accessorie agli impegni che recepiscono le osservazioni al market test, nella misura in cui queste interessano le condotte contestate e concernono attività rientranti nella disponibilità delle imprese, come quelle della PdP sul prezzo dei ticket e quelle comprese nella prima categoria di osservazioni di RATP. Quanto alle osservazioni di RATP comprese nella seconda categoria, esse riguardano invece profili non inerenti alla principale condotta contestata o relativi ad attività di competenza di altri soggetti, ovvero l'ART che, con delibera n. 49/2015, ha stabilito il contenuto del set informativo, e le stazioni appaltanti che redigono i bandi di gara. Tali osservazioni non sono state dunque recepite come modifiche accessorie agli impegni.

29. Nel complesso, le modifiche accessorie presentate chiariscono l'ambito di operatività del cronoprogramma, agevolando la fornitura di informazioni complete e tempestive, e vincolano le imprese a fornire anche gli aggiornamenti che dovessero rendersi necessari durante lo svolgimento delle gare nei bacini interessati dagli impegni.

30. Alla luce delle osservazioni al *market test* e delle successive modifiche accessorie apposte da BV e BSN, si ritiene che gli impegni presentati con riguardo alla condotta descritta sub (i) possano ricevere una valutazione positiva. Infatti, gli impegni superano le criticità concorrenziali relative alla prima e principale contestazione contenuta nel provvedimento di avvio poiché, da un lato, riproducono quanto compiuto in fase cautelare con riferimento al bacino di Padova, dall'altro, appaiono idonei a rimuovere in futuro analoghe preoccupazioni concorrenziali in altri bacini; preoccupazioni legate al rischio che l'operatore *incumbent* in un bacino di TPL interessato da una



gara usi l'asimmetria informativa di cui beneficia come leva per una condotta abusiva, rifiutando o ritardando la fornitura dei dati necessari a predisporre gli atti di gara<sup>22</sup>.

31. La valenza pro-concorrenziale degli impegni che vincolano le imprese a farsi parte attiva per agevolare la fase di riscontro alle richieste di informazioni che le stazioni appaltanti inviano agli *incumbent* (in particolare attraverso un cronoprogramma vincolante, nonché mediante una più consona organizzazione aziendale interna) si evince ove si consideri che i vantaggi, anche informativi, di cui beneficia il gestore corrente, rappresentano un importante ostacolo per le amministrazioni intenzionate ad aggiudicare i servizi di TPL con procedure competitive. Come è stato evidenziato dall'Autorità nella propria indagine conoscitiva sul settore del TPL si tratta di uno dei principali fattori di criticità nel processo di apertura concorrenziale dei mercati del trasporto pubblico locale<sup>23</sup>.

32. Peraltro, attraverso lo strumento del cronoprogramma vincolante condiviso con la stazione appaltante viene garantito un più sicuro rispetto dei tempi previsti per bandire la gara, riducendo così anche il rischio di contenzioso.

33. Anche in relazione alla seconda condotta descritta sub (ii) relativa ai ticket SMS, l'impegno di BV, come modificato con la previsione di astenersi dal richiedere aumenti dell'attuale prezzo di vendita, non solo per i ticket SMS, ma anche per i biglietti venduti con altre modalità elettroniche, è suscettibile di condurre alla definitiva rimozione dei profili anticoncorrenziali rilevati, venendo meno il rischio di ogni utilizzo abusivo della leva del prezzo. Inoltre, a seguito della modifica accessoria, l'impegno prende in considerazione l'attuale contesto di rapido sviluppo delle modalità elettroniche di vendita dei biglietti, con benefici per i consumatori.

34. In definitiva, si ritiene che gli impegni presentati da BV e BSN siano idonei a far venire complessivamente meno le preoccupazioni concorrenziali oggetto dell'istruttoria.

RITENUTA l'idoneità complessiva degli impegni presentati dalle società Busitalia Veneto S.p.A. e Busitalia Sita Nord S.r.l. a risolvere le preoccupazioni concorrenziali oggetto di istruttoria;

RITENUTO che non residuano attività nella disponibilità di APS Holding S.p.A. suscettibili di incidere sulle condizioni concorrenziali nei mercati dei servizi di TPL;

RITENUTO di disporre l'obbligatorietà degli impegni presentati da Busitalia Veneto S.p.A. e Busitalia Sita Nord S.r.l. 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 Busitalia Veneto S.p.A. e Busitalia Sita Nord S.r.l. gli impegni presentati, ai sensi dell'articolo 14-ter, comma 1, della legge n. 287/90, nei termini sopra descritti e allegati al presente provvedimento di cui fanno parte integrante;

<sup>22</sup> Sul punto cfr. anche il provvedimento dell'Autorità n. 16597 del 21 marzo 2007 A364 Merck-Principi attivi.

<sup>23</sup> Cfr. IC47, Condizioni concorrenziali nei mercati del trasporto pubblico locale.

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

c) che le società di cui al punto a) informino l'Autorità delle azioni intraprese per dare esecuzione agli impegni assunti, trasmettendo all'Autorità: (i) entro un anno dalla notifica del presente provvedimento una relazione volta ad illustrare lo stato delle gare interessate dagli impegni; (ii) entro 30 giorni dall'avvio, da parte della stazione appaltante, della fase di reperimento delle informazioni destinate alla *data room*, una comunicazione che dia conto di tale avvio, per ciascuna gara interessata dagli impegni.

Il presente provvedimento sarà 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*

---