

A575 - OSTACOLI ALL'ACCESSO AL MERCATO DEL TRASPORTO FERROVIARIO PASSEGGERI RETE AV

Provvedimento n. 31490

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 18 marzo 2025;

SENTITO il Relatore, Saverio Valentino;

VISTO l'articolo 102 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea (di seguito, "TFUE");

VISTO il Regolamento (CE) n. 1/2003 del Consiglio, del 16 dicembre 2002;

VISTA la legge 10 ottobre 1990, n. 287;

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

VISTA la segnalazione della società SNCF Voyages Italia S.r.l., pervenuta in data 26 giugno 2024 e successivamente più volte integrata;

VISTO il Protocollo di intesa tra l'Autorità di Regolazione dei Trasporti e l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, sottoscritto in data 9 luglio 2024;

VISTA la documentazione in atti;

CONSIDERATO quanto segue:

I. LE PARTI

1. Ferrovie dello Stato Italiane S.p.A. (di seguito "FSI"), è la *holding* dell'omonimo gruppo, il cui capitale sociale è interamente detenuto dal Ministero dell'Economia e delle Finanze. Le imprese del gruppo operano nel settore del trasporto ferroviario di passeggeri e di merci (sia in Italia che all'estero), nel trasporto di passeggeri su gomma, nella fornitura di servizi di logistica e nella realizzazione e gestione di infrastrutture ferroviarie. FSI controlla, tra le altre, le società Rete Ferroviaria Italiana S.p.A. e Trenitalia S.p.A., la principale impresa ferroviaria operante in Italia, attiva nel trasporto ferroviario ad Alta Velocità (di seguito "AV"), a media e lunga percorrenza e regionale.

Nel 2023 FSI ha realizzato un fatturato pari a circa 121,4 milioni di euro.

2. Rete Ferroviaria Italiana S.p.A. (di seguito "RFI"), società controllata al 100% da FSI, è il gestore unico dell'infrastruttura ferroviaria nazionale in virtù dell'atto di concessione di cui al D.M. 31 ottobre 2000, n. 138/T e ss. mm. ii., rilasciato dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti che disciplina i rapporti fra lo Stato (concedente) e RFI (concessionario).

Nel 2023, RFI ha realizzato un fatturato pari a circa 2,9 miliardi di euro.

3. SNCF Voyages Italia S.r.l. (di seguito "SVI") è la filiale italiana di SNCF Voyages Développement SAS (di seguito "SNCF VD"), *holding* controllata al 100% da SNCF Voyageurs SA, società di diritto francese attiva nel trasporto ferroviario passeggeri. Attualmente, SVI opera per conto di SNCF VD come impresa ferroviaria sulla rotta internazionale Milano/Torino/Parigi e, allo stato, non serve altre destinazioni a livello nazionale. Il capitale sociale di SVI è interamente detenuto da SNCF VD.

Nel 2023, SVI ha realizzato un fatturato pari a circa 9,5 milioni di euro.

II. I FATTI DENUNCIATI

4. Con una segnalazione inviata in data 26 giugno 2024, successivamente ripetutamente integrata, SVI ha rappresentato di voler ampliare l'offerta del trasporto ferroviario passeggeri sulla rete AV, offrendo un servizio di alta qualità e a prezzi molto competitivi lungo gli assi Torino/Milano/Venezia e Torino/Milano/Roma/Napoli, sui quali sono presenti gli operatori storici Trenitalia S.p.A. (di seguito, "Trenitalia") e Italo - Nuovo Trasporto Viaggiatori S.p.A. (di seguito, "NTV").

Per lo svolgimento del servizio - che SVI intenderebbe avviare a partire dal 2026 - la società ha pianificato di effettuare 13 corse giornaliere di andata e ritorno (per un totale di 26 tracce¹), di cui 4 corse a/r sulla linea AV Torino/Venezia e 9 corse a/r sulla linea AV Torino/Napoli, ritenendo che tale offerta rappresenti la "dimensione minima sufficiente" per ammortizzare gli investimenti pianificati e avere un ritorno economico adeguato (di seguito, "Progetto")².

¹ [Per traccia si intende la frazione di capacità dell'infrastruttura ferroviaria necessaria a far viaggiare un convoglio tra due località in un determinato periodo temporale.]

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

² [SVI ha rappresentato che si tratta di un investimento di circa [1-2 miliardi] di euro per l'acquisto e il successivo utilizzo da parte della segnalante di 15 TGV-M, treni interoperabili di nuovissima generazione con maggiore capacità di trasporto a parità di utilizzo della rete

A tal fine, il 28 luglio 2023, SVI ha chiesto a RFI - quale gestore dell'infrastruttura ferroviaria nazionale a cui è affidato il compito darvi accesso - l'assegnazione di adeguata capacità sulla rete AV presentando una formale richiesta per la stipula di un accordo quadro della durata di 15 anni a decorrere dall'orario di servizio 2025/2026.

5. In proposito, SVI lamenta che RFI avrebbe assunto un comportamento ostruzionistico volto a ostacolare l'accesso della segnalante all'infrastruttura ferroviaria. Ciò mediante l'adozione di un comportamento dilatorio e non trasparente nell'ambito del processo di assegnazione della capacità quadro richiesta per realizzare il Progetto e l'utilizzo di criteri inadeguati a una corretta assegnazione di tale capacità.

In particolare, da un lato, RFI avrebbe indebitamente ritardato tale processo, utilizzando come pretesto la pendenza dei procedimenti condotti dall'Autorità di Regolazione dei Trasporti (di seguito, "ART") nei suoi confronti per aver violato il limite dell'85% previsto dalla regolazione per l'assegnazione della capacità quadro. Nel tempo RFI aveva, infatti, assegnato capacità oltre tale limite, occupando la rete più del dovuto e pregiudicandone l'utilizzo efficace e ottimale anche da parte di altri operatori³. RFI avrebbe, dunque, pretestuosamente utilizzato la pendenza di tali procedimenti come leva per ritardare il processo di allocazione della capacità richiesta da SVI e non avviare con quest'ultima un reale contraddittorio al riguardo⁴.

Dall'altro lato, nell'assegnazione della capacità RFI avrebbe fatto ricorso a "criteri di priorità" che favorirebbero sistematicamente gli operatori storici già presenti sul mercato AV a scapito dei nuovi entranti come SVI. Quest'ultima si appunta, in particolare, sul cd. *"criterio della numerosità delle tracce omologhe settimanali"* che favorirebbe l'impresa ferroviaria, spesso coincidente con l'incumbent, che richiede il numero maggiore di tracce omologhe⁵.

6. Secondo SVI, RFI avrebbe quindi formulato una proposta di accordo quadro insufficiente a un ingresso di SVI sostenibile nel mercato AV, riconoscendo a tale società solo [0-10] delle [20-30] tracce richieste (i.e. solo [0-5] delle [5-15] corse a/r pianificate), collocandole altresì in orari poco appetibili dal punto di vista commerciale.

7. Pur ritenendo la proposta di RFI del tutto insoddisfacente e inadeguata a realizzare il proprio piano commerciale, il 26 aprile 2024, SVI ha comunque accettato e sottoscritto l'accordo quadro proposto da RFI nei termini sopra richiamati.

8. Dalla documentazione prodotta dalla denunciante successivamente alla segnalazione, risulta che - il 12 settembre 2024 - SVI ha presentato a RFI una richiesta di integrazione/aggiornamento dell'accordo quadro precedentemente sottoscritto, chiedendo capacità aggiuntive rispetto a quelle già ottenute, conformemente a quanto previsto nel proprio Progetto. Tale richiesta è stata formulata nell'ambito del processo di allocazione della capacità quadro per il 2025/2026.

A esito della procedura di coordinamento svolta in relazione al suddetto processo di allocazione, il 14 febbraio 2025, RFI ha comunicato a SVI la propria proposta definitiva di accordo quadro. Tale proposta, che oltre a non prevedere le integrazioni richieste dalla segnalante, è stata anch'essa ritenuta inadeguata e insufficiente alla sostenibilità commerciale del progetto di *business* di SVI, anche in ragione della necessità di dover retrocedere alcune delle tracce ottenute in precedenza. Inoltre, la maggior parte delle tracce proposte all'impresa ferroviaria era mono-direzionale, rendendo meno efficiente l'utilizzo del materiale rotabile. SVI ha conseguentemente optato per un'accettazione solo parziale della proposta ricevuta, consistente in [0-5] tracce in totale ([0-5] sulla trasversale Torino-Venezia e [0-5] sulla dorsale Torino-Milano-Roma).

III. IL QUADRO NORMATIVO E REGOLATORIO DI RIFERIMENTO

9. Il settore del trasporto ferroviario è stato interessato da un processo di liberalizzazione avviato in ambito europeo sin dai primi anni Novanta, con la progressiva adozione di misure normative e regolamentari - raccolte nei cosiddetti quattro "pacchetti ferroviari" - volte ad aprire i relativi mercati alla concorrenza e a garantire un accesso equo e non discriminatorio alle infrastrutture.

10. Nell'ambito di tale processo è stato istituito uno spazio ferroviario unico europeo, codificato nella Direttiva 2012/34/UE (c.d. "Direttiva Recast")⁶ con la quale è stato definito più compiutamente il quadro normativo applicabile

- trattandosi di mezzi che possono trasportare fino a [600-700] passeggeri in formazione singola (e più di [1.000-2.000] in formazione doppia), rispetto ai circa 450/460 passeggeri dei convogli utilizzati da Trenitalia e NTV - e migliori performances a livello ambientale (tenuto conto dei materiali riciclabili dei TGV-M e della riduzione delle emissioni di CO2 rispetto ai treni attuali grazie ai minori consumi dovuti alla particolare aerodinamica dei mezzi e al nuovo motore).]

³ [Con Delibera n. 126/2023, del 27 luglio 2023, l'ART aveva accertato la violazione del limite massimo di capacità assegnabile con accordi quadro, sanzionando RFI. In pari data l'ART aveva anche avviato - con Delibera n. 127/2023 - un procedimento per l'eventuale adozione di un ordine di cessazione della condotta, conclusosi nel novembre 2024 con la Delibera n. 151/2024 disponendo l'ordine di cessazione.]

⁴ [RFI ha giustificato i rallentamenti subiti dal processo di assegnazione da essa gestito con [omissis].]

⁵ [Il criterio in questione consente di ritenere prioritari (i.e. vincenti nell'assegnazione) rispetto ad altri i servizi di trasporto che nell'arco della settimana utilizzano un numero maggiore di "tracce omologhe", per tali intendendosi quelle aventi le medesime caratteristiche in termini di origine/destinazione, fermate intermedie, velocità commerciale. La definizione di tracce omologhe appena citata è stata introdotta con il PIR 2026.]

⁶ [Direttiva 2012/34/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 21 novembre 2012, che istituisce uno spazio ferroviario europeo unico (rifusione), come modificata dalla Direttiva 2370/2016. La Direttiva Recast ha rifuso in un unico atto la direttiva 91/440/CEE del Consiglio, relativa allo sviluppo delle ferrovie comunitarie, la direttiva 95/18/CE del Consiglio, relativa alle licenze delle imprese

al sistema ferroviario dell'Unione, al fine di favorire lo sviluppo delle ferrovie europee, stabilire principi generali per il rilascio delle licenze alle imprese ferroviarie e coordinare i meccanismi degli Stati membri che disciplinano l'assegnazione della capacità di infrastruttura ferroviaria e i canoni dovuti per il suo utilizzo⁷.

La Direttiva Recast è stata recepita nell'ordinamento nazionale con il D.lgs. n. 112/2015⁸ (di seguito "Decreto"), che contiene il nucleo delle disposizioni che regolano l'accesso e l'utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria per la fornitura di servizi di trasporto, incluso quello passeggeri.

11. La normativa sopra richiamata, nel disporre le regole relative alla gestione dell'infrastruttura ferroviaria, stabilisce che alle imprese ferroviarie deve essere *"concesso, a condizioni eque, non discriminatorie e trasparenti, il diritto di accesso all'infrastruttura ferroviaria di tutti gli Stati membri"* per l'esercizio dei servizi di trasporto⁹ e che eventuali deroghe o limitazioni a tale diritto sono ammesse solo in presenza di circostanze particolari (come la compromissione dell'equilibrio economico di contratti di servizio pubblico nel caso del trasporto passeggeri)¹⁰.

12. Il compito di assicurare l'accesso alla rete ferroviaria da parte delle imprese che ne facciano richiesta è affidato al gestore dell'infrastruttura (di seguito, "GI") a cui spetta - tra l'altro - provvedere alla *assegnazione della capacità di infrastruttura*, e cioè il numero di treni che possono percorrere una determinata sezione della rete in una certa unità di tempo, assicurando che ciò avvenga secondo i principi di equità e non discriminazione sopra richiamati e *"nel rispetto del diritto dell'Unione"*¹¹.

13. L'assegnazione di capacità (e delle tracce) è oggetto di apposita contrattualizzazione con il GI e avviene a esito di una procedura improntata ai principi individuati in termini generali dalla normativa primaria sopra richiamata, ma definita in termini concreti dal gestore stesso¹², che la gestisce secondo fasi e tempistiche riportate nel Prospetto informativo della rete (c.d. "PIR"). Quest'ultimo è infatti un documento elaborato e pubblicato dal GI, nel quale sono descritte le caratteristiche dell'infrastruttura e vengono riportate in dettaglio le scadenze, le regole, le procedure e i criteri relativi, tra l'altro, all'assegnazione della capacità ferroviaria¹³.

Quale gestore dell'infrastruttura ferroviaria nazionale, RFI predispone e pubblica il PIR sul proprio sito *web*, aggiornandolo periodicamente (di norma annualmente) a esito di un contraddittorio con tutti gli *stakeholders* (imprese ferroviarie, enti locali) e delle eventuali indicazioni e prescrizioni fornite dall'ART cui è riconosciuto *ex lege* il potere di intervenire sul relativo contenuto. Il PIR costituisce *"parte integrante e sostanziale"* degli accordi contrattuali conclusi con RFI per l'utilizzo dell'infrastruttura, i quali implicano *"una piena e incondizionata accettazione delle disposizioni in esso contenute"* (§1.3.2 PIR).

14. Per soddisfare le esigenze di pianificazione a lungo termine dei soggetti richiedenti - siano essi operatori già presenti nel mercato o potenziali nuovi entranti - la normativa primaria prevede che, *"fatti salvi gli articoli 101, 102 e 106 TFUE"*, possa concludersi con il GI un *accordo quadro* (di seguito "AQ"), ossia un accordo per l'utilizzo della capacità di infrastruttura per un periodo superiore a quello di vigenza di un orario di servizio, attraverso il quale viene *"prenotata"* capacità su base pluriennale¹⁴. Gli AQ individuano la capacità di infrastruttura contrattualizzata - denominata *"capacità quadro"* - in termini *"generali"* (tipologia del servizio di trasporto contrattualizzato, caratteristiche dei collegamenti e dei treni ecc.), senza riportare il dettaglio delle singole tracce orarie, la cui

ferroviarie e la direttiva 2001/14/CE, relativa alla ripartizione della capacità di infrastruttura ferroviaria e all'imposizione dei diritti per l'utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria.]

⁷ [Cfr. Considerando 83 della Direttiva.]

⁸ [Decreto legislativo 15 luglio 2015, n. 112, "Attuazione della direttiva 2012/34/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 novembre 2012, che istituisce uno spazio ferroviario europeo unico (Rifusione)."]

⁹ [Cfr. art. 10, Direttiva. Cfr. anche art. 12 Decreto.]

¹⁰ [La Direttiva (come il Decreto) ammette la possibilità di limitare il diritto di accesso all'infrastruttura per l'effettuazione di servizi di trasporto passeggeri (inclusi quelli AV) se l'esercizio di tale diritto compromette l'equilibrio economico di uno o più contratti di servizio pubblico che coprono lo stesso percorso o un percorso alternativo a quello del servizio di trasporto considerato (cfr. art. 11, par. 1, nonché art.11-bis).]

¹¹ [Cfr. art. 39, par.1, Direttiva; art. 22 Decreto. In particolare, la capacità di infrastruttura rappresenta il *"potenziale di programmazione delle tracce ferroviarie richieste su un elemento dell'infrastruttura per un certo periodo"* (art. 3, pt. 24, Direttiva, nonché art. 3, comma 1, lett. hh) Decreto) e cioè il numero di treni che possono percorrere una determinata sezione della rete in una certa unità di tempo. L'elemento centrale intorno al quale ruota l'assegnazione della capacità è la traccia ferroviaria, ossia *"la frazione di capacità di infrastruttura necessaria per far viaggiare un treno tra due località in un dato periodo"* di tempo (art. 3, pt. 27, Direttiva, nonché art. 3, comma 1, lett. mm) Decreto)]

¹² [Al riguardo, l'art. 39 della Direttiva prevede, infatti, che *"Gli Stati membri possono definire un quadro per l'assegnazione della capacità di infrastruttura soggetto alla condizione dell'indipendenza di gestione di cui all'articolo 4. Devono essere definite regole specifiche per l'assegnazione della capacità. Il gestore dell'infrastruttura svolge le procedure di assegnazione della capacità. In particolare, egli assicura che la capacità di infrastruttura sia assegnata equamente, in modo non discriminatorio e nel rispetto del diritto dell'Unione"*.]

¹³ [Cfr. art. 3, pt. 26, e art. 27 della Direttiva.]

¹⁴ [Cfr. art. 38, par. 2 e art. 42, par. 1, Direttiva, nonché art. 23, comma 2, Decreto. Gli AQ sono conclusi di regola per cinque anni e sono rinnovabili per periodi uguali alla durata iniziale. Un periodo superiore ai cinque anni è ammesso in presenza di contratti connessi a investimenti o rischi di particolare rilievo, come nel caso di servizi che utilizzano un'infrastruttura AV per la quale sono richiesti investimenti cospicui e a lungo termine. In tale ipotesi, gli AQ possono avere una durata di quindici anni (cfr. art. 42, parr. 5 e 6, Direttiva e art. 23, commi 6 e 7, Decreto).]

assegnazione e specificazione avviene successivamente, in sede di programmazione annuale dell'orario di servizio, con la stipula del "contratto di utilizzo dell'infrastruttura"¹⁵.

15. In base alla normativa di riferimento, gli AQ esistenti *"non devono ostacolare l'utilizzo dell'infrastruttura (...) da parte di altri richiedenti (...)"* e *"devono poter essere modificati o limitati per consentire un migliore utilizzo dell'infrastruttura"* stessa¹⁶.

Al fine di evitare che, attraverso la stipula di un AQ il GI possa "saturare" la rete ferroviaria ostacolando l'accesso da parte di altri richiedenti è stato dunque previsto un limite all'assegnazione di capacità quadro, il cui ammontare - riportato nel PIR - è stato stabilito dall'ART sin dal 2014 nella misura dell'85% della capacità totale dell'infrastruttura ferroviaria¹⁷. Al riguardo, il PIR precisa infatti che la *"capacità assegnabile con un AQ, ovvero con l'insieme degli AQ non potrà superare l'85% della capacità teorica oraria correlata a ciascuna tratta e per singola fascia oraria"* (PIR § 4.4.2.1). Nell'ambito di alcuni interventi dell'ART in materia di AQ, tale limite è stato successivamente reso non derogabile dall'Autorità di settore, che ha espressamente previsto che esso *"non possa mai essere superato"*¹⁸.

16. Accanto a quello appena citato, nel PIR predisposto da RFI è previsto un ulteriore e subordinato limite applicabile ai servizi di trasporto cc.dd. prioritari (servizi viaggiatori gravati da oneri di servizio pubblico; servizi viaggiatori a media-lunga percorrenza, inclusi quelli AV; servizi merci) sul presupposto che detti servizi non possono *"in presenza di altre richieste, saturare la capacità infrastrutturale, non costituendo la priorità un diritto di esclusiva"*. In particolare, è *"fissata al 60% la quota massima della capacità disponibile che può essere assegnata, per ciascuna tratta e fascia oraria, a ciascuna tipologia di servizio prioritario (Viaggiatori Regionale, Viaggiatori Media/Lunga Percorrenza, Merci). Tale quota massima non si applica nel caso di linee dedicate o specializzate per determinate tipologie di traffico. Il criterio è applicato anche nell'assegnazione di capacità formalizzata con accordo quadro"* (§ 4.6.2., cpv. 5, PIR).

17. Come accennato, la conclusione sia dell'AQ, che del contratto di utilizzo dell'infrastruttura avvengono al termine di un processo - dettagliato nel PIR - attraverso il quale il GI dovrebbe "armonizzare" le varie richieste ricevute cercando, per quanto possibile, di soddisfarle tutte *"tenendo conto di tutti i vincoli che gravano sui richiedenti, compresa l'incidenza economica sulla loro attività"*¹⁹ e di garantire al contempo un utilizzo efficace e ottimale dell'infrastruttura²⁰.

18. Il processo attuato da RFI per l'assegnazione di capacità quadro e per la stipula del relativo accordo si caratterizza per una precisa scansione temporale, che deve essere rispettata sia dai richiedenti, sia dal GI (cfr. § 4.4.1 PIR)²¹.



Una volta effettuate le valutazioni sulle varie richieste ricevute dai soggetti interessati ad acquisire capacità quadro, RFI elabora un "proposta" di AQ.

¹⁵ [E infatti, per ogni anno di vigenza dell'AQ, il richiedente dovrà avanzare richiesta di tracce corrispondenti alla capacità prevista nell'AQ e, successivamente, procedere alla stipula di un contratto di utilizzo dell'infrastruttura avente a oggetto le tracce in questione.]

¹⁶ [Cfr. art. 42, parr. 2 e 3, Direttiva. Cfr. anche art. 23, comma 3, Decreto, secondo cui gli AQ "non devono ostacolare l'utilizzo dell'infrastruttura [...] da parte di altri richiedenti o servizi. A tale fine, con riferimento a ciascuna tratta o linea ferroviaria, la quota massima di capacità acquisibile da un singolo richiedente per mezzo di un accordo quadro avente vigenza superiore ad un anno, non può essere superiore ai limiti indicati nel prospetto informativo della rete tenuto conto dei criteri definiti [dall'ART] [...]".]

¹⁷ [Cfr. Delibera n. 70/2014 - Accesso equo e non discriminatorio alle infrastrutture ferroviarie: misure di regolazione (misura 1.6.2).]

¹⁸ [Cfr. Allegato A alla Delibera ART n. 151/2019 recante "Indicazioni e prescrizioni relative al "Prospetto informativo della rete 2021", presentato dal gestore della rete ferroviaria nazionale, R.F.I. S.p.A., al "Prospetto informativo della rete 2020", nonché relative alla predisposizione del "Prospetto informativo della rete 2022"; § 4.2.1.]

¹⁹ [Cfr. art. 45, par. 1 Direttiva; art. 28, comma 1, Decreto, che prevede di salvaguardare anche "i diritti derivanti dagli accordi quadro sottoscritti [...]".]

²⁰ [Cfr. art. 26, Direttiva: "Gli Stati membri provvedono affinché i sistemi (...) di assegnazione di capacità dell'infrastruttura ferroviaria rispettino i principi enunciati nella presente direttiva e, pertanto, consentano al [GI] di offrire sul mercato la capacità di infrastruttura disponibile al fine del suo utilizzo ottimale".]

²¹ [La timeline sopra riportata è tratta dal PIR 2025, ossia quello utilizzato da RFI per gestire la procedura di assegnazione della capacità quadro richiesta da SVI.]

19. Qualora dovessero verificarsi *conflitti* tra AQ già sottoscritti e nuove richieste di sottoscrizione o modifica di AQ, il GI è tenuto ad avviare una “procedura di coordinamento”, basata sulla consultazione in contraddittorio dei vari soggetti interessati dai conflitti. L’introduzione di tale procedura per gestire i conflitti tra AQ è stata formalmente introdotta da RFI nel PIR 2018 a seguito dell’entrata in vigore del Regolamento di esecuzione 2016/545, relativo alle procedure e ai criteri per la conclusione di accordi quadro per la ripartizione della capacità di infrastruttura (di seguito “Regolamento”)²².

In particolare, il GI effettua un *primo coordinamento* per “*conciliare al massimo*” le varie richieste confliggenti ricevute²³, fornendo ai soggetti interessati una serie di informazioni utili allo svolgimento del contraddittorio e funzionali alla trasparenza del processo. Se, a seguito della prima fase di coordinamento risulti impossibile conciliare le varie richieste, RFI effettua un *secondo coordinamento*.

20. Il Regolamento prevede che nella seconda fase di coordinamento i conflitti vadano risolti sulla base dei criteri elencati all’articolo 10, parr. da 1 a 4²⁴, che tengono conto di elementi quali: il migliore utilizzo dell’infrastruttura; la redditività del modello aziendale dei soggetti titolari di AQ, dei contratti di servizio pubblico e del GI, che non deve essere compromessa; la capacità totale chiesta o posseduta da un richiedente sulla linea interessata; le esigenze commerciali del soggetto richiedente un AQ.

Il par. 5 dell’articolo 10 citato prevede una deroga all’applicazione dei parr. 1-4²⁵, facendo invece ricorso a criteri che attribuiscono un *ordine di priorità* alle varie richieste confliggenti pervenute (cc.dd. criteri di priorità)²⁶.

Avvalendosi di tale deroga, a partire dal PIR 2022, RFI ha previsto di effettuare “*un secondo coordinamento in applicazione dell’articolo 10 par. 5 del Regolamento 2016/545/UE, [applicando] i criteri di priorità del par. 4.6.2 al fine di addivenire ad una ulteriore proposta di allocazione della capacità quadro per i nuovi Richiedenti e per gli eventuali titolari di Accordi Quadro esistenti*” (§ 4.4.2.2 PIR).

21. In sostanza, quindi, nell’ambito del secondo coordinamento, RFI applica ai conflitti tra richieste di AQ i criteri di priorità - elaborati e definiti da RFI stessa - volti a risolvere i conflitti tra richieste di tracce nella programmazione annuale dell’orario di servizio (§ 4.6.2 PIR). In estrema sintesi, la priorità viene assegnata in primo luogo a: servizi di trasporto internazionali; servizi di trasporto volti a soddisfare la mobilità dei cittadini e disciplinati da contratti di servizio pubblico; servizi di trasporto AV e merci “*fatte salve le disposizioni di cui agli articoli 101, 102 e 106 del TFUE*”. Eventuali incompatibilità fra tracce orarie di pari priorità ai sensi di quanto sopra vengono risolte considerando prioritari: i servizi di trasporto volti a soddisfare la mobilità dei cittadini e disciplinati da contratti di servizio pubblico nelle fasce orarie pendolari; i servizi AV e i servizi passeggeri internazionali nella fascia oraria dalle 7 alle 22; i servizi di trasporto merci internazionali nella fascia oraria dalle 22 alle ore 6. Per le incompatibilità non risolte in applicazione delle regole descritte sopra, la capacità è assegnata prioritariamente ai servizi che, nell’ordine: trasportano merci nazionali su linee non specializzate nella fascia oraria dalle 22 alle ore 6; sono espletati con orari cadenzati; utilizzano maggiormente tracce omologhe settimanali; utilizzano tracce che segmentano in misura minore la linea sviluppando singolarmente il maggior numero di chilometri. Qualora persistesse ulteriormente l’impossibilità a risolvere il conflitto, con la priorità rappresentata dall’ordine cronologico di presentazione delle richieste.

22. Se, a esito dell’applicazione dei criteri di priorità, le proposte di capacità quadro di RFI non fossero accettate da uno o più dei soggetti interessati, il gestore procede: a chiedere ai titolari di AQ esistenti di *retrocedere* parte della capacità loro assegnata, nel caso in cui la mancata accettazione di proposte alternative provenga da tali soggetti; ovvero a *respingere* la richiesta di nuovo AQ nel caso la mancata accettazione provenga dal richiedente di tale nuovo AQ. In entrambi i casi la sezione di infrastruttura interessata verrà dichiarata saturata.

²² [Regolamento di esecuzione (UE) 2016/545 della Commissione, del 7 aprile 2016, sulle procedure e sui criteri relativi agli accordi quadro per la ripartizione della capacità di infrastruttura ferroviaria.]

²³ [Cfr. art. 9, par. 2, Regolamento. Cfr. anche art. 28, comma 4, Decreto e, correlativamente, par. 4.2.2.2 PIR.]

²⁴ [Cfr. art. 9, par. 3, Regolamento secondo cui “Quando, in seguito ad una prima fase di coordinamento, si rivela impossibile conciliare gli [AQ] esistenti e le richieste di nuovi [AQ] o le richieste di modifica degli accordi, a causa del rifiuto delle parti interessate alla soluzione proposta dal gestore dell’infrastruttura, quest’ultimo valuta tali richieste e, se pertinente, gli [AQ] esistenti, tenendo conto dei criteri di cui all’articolo 10, paragrafi da 2 a 4”. Il successivo par. 4 prevede che “Sulla base della valutazione effettuata conformemente al paragrafo 3, il gestore dell’infrastruttura svolge una seconda fase di coordinamento. [...]”.]

²⁵ [Tale norma prevede che “In deroga ai paragrafi 1, 2 e 3, il [GI] può decidere che, in caso di richieste confliggenti di tracce ferroviarie, sia alle richieste di tracce nell’ambito di un [AQ] sia a tutte le altre richieste di tracce si applichino le norme di assegnazione della capacità di cui all’articolo 39 della direttiva 2012/34/UE, inclusi i criteri di priorità applicati nell’ambito della procedura di programmazione annuale in conformità agli articoli 47 e 49 della direttiva 2012/34/UE. Qualora il [GI] decida in tal senso, e qualora non sia possibile conciliare le richieste confliggenti dopo un primo coordinamento come da paragrafo 1, si applicano anche qui le norme di assegnazione della capacità di cui all’articolo 39 della direttiva 2012/34/UE, inclusi i criteri di priorità stabiliti conformemente agli articoli 47 e 49 della direttiva 2012/34/UE. Se il [GI] decide di applicare il presente paragrafo, lo dichiara in modo trasparente nell’[AQ]”.]

²⁶ [L’art. 10, par. 5 del Regolamento non declina in modo specifico i criteri di priorità, limitandosi a richiamare le previsioni della Direttiva Recast secondo cui tali criteri devono tenere conto “dell’interesse sociale di un servizio rispetto ad altri che saranno di conseguenza esclusi” (art. 47.4), dell’importanza dei servizi che rispondono a requisiti di servizio pubblico e dei servizi trasporto merci, in particolare internazionali (art. 47.5), del fatto che “fatti salvi gli articoli 101, 102 e 106 TFUE” possa darsi priorità al traffico AV nell’assegnazione di capacità (art. 49.2).]

23. In caso di saturazione, il Regolamento riconosce al GI la possibilità di decidere “*su base non discriminatoria*” e, se del caso, previa approvazione dell’autorità di regolazione, di “*non offrire accordi quadro su tutte le linee che sono state dichiarate sature*”²⁷, ossia di sospendere l’offerta di AQ su tali linee.

24. Con riguardo alla retrocessione, la normativa primaria prevede l’opportunità (non l’obbligo) per il GI di introdurre clausole penali negli AQ²⁸. Al riguardo l’ART ha tuttavia osservato che “*il GI dovrebbe valutare la possibilità di prevedere all’interno del PIR e nei relativi schemi di AQ un sistema di penali adeguate a suo carico, nel caso di richiesta di retrocessione della capacità ad un titolare di AQ*” ritenendo che “*l’assenza delle stesse potrebbe pregiudicare le decisioni del GI in occasione del coordinamento tra AQ e lasciare indefinito il regime di indennizzo delle parti contrattuali in caso di retrocessione della capacità, alimentando possibile contenzioso in sede civile*”²⁹.

RFI non risulta aver introdotto penali a fronte di richieste di retrocessione, nonostante l’ART abbia evidenziato che l’assenza delle stesse a carico del GI potrebbe influenzarne negativamente le decisioni in sede di coordinamento.

IV. VALUTAZIONI

25. Le condotte descritte di seguito appaiono integrare una complessiva strategia abusiva posta in essere da RFI, controllata al 100% dalla *holding* FSI, volta a ostacolare l’accesso all’infrastruttura ferroviaria nazionale e, conseguentemente, l’ingresso nel mercato del trasporto passeggeri AV da parte dell’operatore nuovo entrante SVI, favorendo in tal modo soprattutto la controllata di FSI, Trenitalia, principale operatore nel mercato del trasporto ferroviario passeggeri su rete AV.

IV.1. I mercati rilevanti e la posizione dominante di RFI

Il mercato a monte

26. I comportamenti segnalati sono stati attuati nel mercato dell’accesso all’infrastruttura ferroviaria nazionale, nel quale RFI detiene una posizione dominante in virtù dell’atto concessorio di cui al D.M. 31 ottobre 2000 n. 138/T, con il quale la società del gruppo FSI ha assunto la gestione in monopolio legale della rete ferroviaria nazionale. L’accesso a tale infrastruttura, in ragione della non duplicabilità della stessa, è indispensabile per competere nel mercato a valle del trasporto ferroviario.

27. Nel caso di specie, l’accesso riguarda innanzitutto la rete ad AV, tuttavia la rete interessata dalla possibile condotta abusiva include anche parte dell’infrastruttura ferroviaria destinata ai servizi di trasporto regionale e a medio-lunga percorrenza. I servizi AV, infatti, operano sia sulle linee dedicate che, quando necessario, su quelle condivise con gli altri servizi.

Dal punto di vista geografico, in considerazione del carattere generalizzato delle modalità di accesso sull’intera rete ferroviaria italiana, le condotte in questione hanno una portata nazionale.

Il mercato a valle

28. La presunta condotta abusiva realizzata sul mercato a monte dell’infrastruttura ferroviaria sembra aver ostacolato l’ingresso di SVI nel mercato del trasporto ferroviario passeggeri su rete AV (“servizi AV”), ovvero il mercato a valle su cui si sarebbero prodotti gli effetti anti-competitivi. Nell’offerta dei servizi AV sulle destinazioni nazionali - che sono interamente a mercato - operano in concorrenza Trenitalia, con i brand Frecciarossa e Frecciargento, e NTV con il brand Italo. Per consolidato orientamento dell’Autorità³⁰, i servizi AV costituiscono un mercato rilevante del prodotto distinto dai servizi a medio-lunga percorrenza, in ragione delle rilevanti differenze nei tempi di percorrenza, nella frequenza delle corse, nelle caratteristiche di comfort e qualità e nel livello delle tariffe sotto il profilo della domanda, nonché per le specificità e l’altissimo grado di sofisticazione tecnologica dal lato dell’offerta.

Dal punto di vista geografico, nel caso di specie non appare necessario identificare più mercati geografici di origine e destinazione o “O&D” (corrispondenti ai collegamenti tra diverse città, in modo da definire un distinto mercato rilevante per ciascuna porzione di rete), risultando invece opportuno valutare le condotte in questione a livello nazionale.

29. In tale mercato, Trenitalia, controllata al 100% da FSI, serve una quota di passeggeri prossima al [60-70%], offrendo più di 250 collegamenti giornalieri con i treni Frecciarossa e Frecciargento sulla rete AV³¹. NTV detiene il restante [30-40%] circa dei collegamenti AV, con oltre 100 treni al giorno.

²⁷ [Cfr. art. 5, par. 5, Regolamento.]

²⁸ [Cfr. art. 42, par. 4, Direttiva, secondo cui gli AQ “possono prevedere sanzioni nell’ipotesi in cui fosse necessario modificare l’accordo o porvi termine”. Cfr. anche art. 23, comma 5, Decreto.]

²⁹ [Cfr. Delibera n. 151/2019 cit.]

³⁰ [Cfr. Provvedimento dell’Autorità n. 24344 del 22/05/2013, A443 - NTV/FS/OSTACOLI ALL’ACCESSO NEL MERCATO DEI SERVIZI DI TRASPORTO FERROVIARIO PASSEGGERI AD ALTA VELOCITÀ e Provvedimento dell’Autorità n. 30610 del 18/04/2023, A551 - TRASPORTO FERROVIARIO AD ALTA VELOCITÀ E REGIONALE.]

³¹ [I dati si riferiscono al 2022, fonte: Provvedimento dell’Autorità n. 30610 del 18/04/2023, A551 - TRASPORTO FERROVIARIO AD ALTA VELOCITÀ E REGIONALE.]

30. Il mercato in questione risulta in crescita, come emerge dal rapporto dell'Osservatorio sulle tendenze della mobilità di passeggeri e merci della Struttura Tecnica di Missione pubblicato dal MIT a fine giugno 2024³², secondo il quale nel primo trimestre del 2024 la domanda di passeggeri per l'AV è aumentata del 6% rispetto all'anno precedente con un aumento dell'offerta di servizi del 2%. Rispetto al 2019 la domanda di trasporto AV nel 2024 è aumentata del 4%.

IV.2. Le condotte contestate e il possibile abuso di posizione dominante

31. Le imprese di trasporto ferroviario possono accedere al mercato attraverso richieste annuali di capacità nelle singole tracce, sulle quali effettueranno i propri servizi. Per consentire alle imprese di pianificare gli investimenti in un periodo temporale più ampio, la normativa europea ha introdotto lo strumento dell'AQ, grazie al quale le imprese ferroviarie possono prenotare capacità su base pluriennale. In Italia gli AQ possono riguardare fino all'85% della capacità disponibile su ogni singola traccia. La restante capacità, pari al 15%, è contendibile tra tutte le imprese ferroviarie interessate e, dunque, anche da quelle non titolari di AQ.

32. Se, da un lato, l'AQ nasce per permettere alle imprese ferroviarie di investire sul materiale rotabile, conferendo maggiore certezza sulla capacità di infrastruttura disponibile nel medio-lungo termine³³; dall'altro lato, eventuali richiedenti nuovi AQ, non dovrebbero risultare pregiudicati dalla capacità già assegnata ad altri in quanto opportunamente garantiti dalle procedure di coordinamento previste dal PIR, le quali intrinsecamente presuppongono un meccanismo di retrocessione a beneficio del nuovo richiedente che ne abbia diritto.

33. In questo contesto, RFI sembra aver attuato una molteplicità di condotte che, nel loro complesso, hanno rallentato/ostacolato l'ingresso di SVI nel mercato italiano del trasporto passeggeri AV. Tali condotte si sarebbero sostanziate nell': i) aver delineato un sistema di regole e procedure di assegnazione di capacità quadro che, anche laddove aderenti alla regolazione, nel complesso mirano a ostacolare l'entrata di un nuovo operatore in grado di erodere, in particolare, la quota di mercato di Trenitalia; ii) aver assegnato capacità quadro in eccesso agli operatori storici esacerbando gli effetti anti-competitivi del suddetto sistema; iii) aver dato attuazione al coordinamento tra richieste confliggenti e interpretato i criteri ivi previsti sfavorendo SVI anche a seguito della seconda richiesta di AQ presentata da tale impresa, nonostante gli effetti anti-competitivi del sistema si fossero già resi evidenti.

i) Il sistema di regole e procedure di allocazione di capacità quadro delineato da RFI

34. In primo luogo, in relazione alle modalità di assegnazione della capacità quadro, RFI sembra aver delineato un sistema di regole e procedure di assegnazione che, anche ove apparentemente aderenti alla disciplina di settore, nella sostanza si sono rivelate idonee a comportare un "irrigidimento" dell'istituto dell'AQ tale da renderlo di fatto uno strumento di ostacolo all'utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria da parte di nuovi operatori (diversamente da quanto prescritto dalla Direttiva Recast), in tal modo perseguendo l'obiettivo di mantenere stabile l'assetto di mercato raggiunto negli anni.

35. In particolare, muovendosi nell'ambito della discrezionalità di cui gode nella determinazione delle effettive modalità di assegnazione della capacità quadro, nel PIR 2022 RFI ha modificato la procedura da seguire in caso di richieste di capacità quadro confliggenti. Sulla base di tale modifica, se la prima fase di coordinamento fallisce, il GI effettua il secondo coordinamento ai sensi dell'articolo 10, par. 5, del Regolamento anziché applicare i criteri di cui all'articolo 10, commi 2-4, del medesimo Regolamento applicati fino al 2021. In tal modo la valutazione delle richieste di capacità confliggenti non è più basata su criteri che esprimono il concetto di "miglior utilizzo dell'infrastruttura", il quale tiene conto anche di valutazioni di tipo commerciale ed economico (tra cui il livello di concorrenza nel mercato), ma su criteri rigidi e puramente tecnici pensati per gestire le richieste puntuali (e confliggenti) di tracce annuali.

36. Questi criteri, essendo basati sull'intensità di utilizzo della rete, tenderebbero a favorire gli operatori che già detengono capacità quadro a discapito dei nuovi richiedenti. In particolare, il ricorso al criterio della numerosità delle tracce omologhe farebbe sì che gli operatori storici (soprattutto Trenitalia, presente con una posizione di assoluto rilievo), coprendo una rete di servizi più ampia e più fitta rispetto a quella richiesta dal nuovo entrante, abbiano una maggiore probabilità di risultare "prioritari". Per cui, l'applicazione rigida, tratta per tratta, di tale criterio potrebbe costituire uno svantaggio per il nuovo entrante che si manifesta soprattutto in relazione alle tracce economicamente più appetibili, che sono tipicamente sature e/o maggiormente servite.

37. Dalla prima bozza del PIR 2026 emerge che le modalità di applicazione del criterio delle tracce omologhe adottate dal GI, che tra l'altro si sono rivelate in contrasto con quanto inteso dall'ART, avrebbero reso tale criterio ulteriormente svantaggioso per un nuovo entrante. Difatti, nell'applicare il criterio, il GI ritiene prioritario il *richiedente* piuttosto che il *servizio* al quale corrisponde il maggior numero di tracce omologhe³⁴. Ciò implica che un operatore con una quota di mercato elevata sia favorito rispetto a un nuovo entrante a parità di servizio richiesto.

³² [Accessibile al seguente link: https://www.mit.gov.it/nfsmitgov/files/media/2015-12/REPORT_III_trimestre_2024.pdf.]

³³ [Cfr. il Considerando 1 del Regolamento.]

³⁴ [Ciò si evince da quanto affermato da RFI in occasione dell'elaborazione della bozza del PIR 2026. In tale occasione il GI ha rappresentato all'ART una serie di "[...] esplicitazioni di quanto già effettivamente applicato da RFI in fase di coordinamento tra richieste confliggenti e al fine di limitare il grado d'interpretabilità dei criteri". Le "esplicitazioni" fornite da RFI hanno messo in luce il modo in cui RFI effettivamente interpreta e applica il criterio in questione, che tuttavia l'ART ha ritenuto non condivisibili e non fedeli al testo dei criteri (cfr. All. A, Delibera n. 178 del 6 dicembre 2024 - Indicazioni e prescrizioni relative al "Prospetto informativo della rete 2026" presentato dal gestore della rete ferroviaria nazionale, R.F.I. S.p.A. nonché relative al "Prospetto informativo della rete 2025").]

38. Applicare il criterio con queste modalità agli AQ, sembra dunque andare ben oltre l'obiettivo di assicurare che la capacità di infrastruttura disponibile nel medio-lungo periodo renda gli investimenti sostenibili, cristallizzando di fatto la situazione di mercato esistente.

39. Tali considerazioni sono in linea con la giurisprudenza della Corte di Giustizia, che ha ritenuto discriminatorio un criterio che, al momento dell'assegnazione della capacità, prende in considerazione "l'intensità di utilizzo" dell'infrastruttura da parte del richiedente in quanto *"qualora si verifichi un accavallamento delle domande in relazione ad un medesimo segmento orario o la rete sia saturata, [tale criterio] porta a mantenere i vantaggi per gli utenti abituali e al blocco dell'accesso ai segmenti orari più attraenti per i nuovi entranti"*³⁵. Ciò vale non solo per i criteri di priorità che - come nel caso di specie - vertono sull'intensità di utilizzo dell'infrastruttura *nel passato*, ma anche con riguardo a quelli fondati su una previsione di utilizzo, a meno che, in questo caso, non siano accompagnati da *"garanzie che tale criterio non è applicato a discapito dei nuovi entranti"*. Circostanza quest'ultima che non sembra essersi verificata con riguardo alla procedura di assegnazione attuata da RFI.

40. Da ultimo, si ritiene importante precisare che i criteri di priorità, laddove richiamati anche per la risoluzione di conflitti tra AQ, oltre a violare il principio della non-discriminazione per i motivi sopra esposti, sembrerebbero svuotare di significato il coordinamento stesso. Favorendo gli operatori che già detengono capacità quadro, con esiti facilmente prevedibili già nella prima fase di coordinamento, tali criteri rappresenterebbero, infatti, un significativo disincentivo per gli operatori da essi avvantaggiati a raggiungere qualsivoglia accordo in questa fase.

ii) L'assegnazione di capacità quadro in eccesso

41. In secondo luogo, RFI ha più volte superato i limiti percentuali di capacità quadro massima assegnabile, previsti dall'ART e riportati nei PIR pubblicati dal GI, in quanto a suo parere l'applicazione delle regole che limitano l'assegnazione di capacità *"non sarebbe idonea a soddisfare le istanze di mercato"* e *"avrebbe generato degli effetti fortemente limitativi"*³⁶.

In particolare, oltre ad aver ripetutamente superato il limite dell'85% nell'assegnazione di capacità quadro, RFI *[omissis]*³⁷. Ciò potrebbe essere spiegato dalla volontà di RFI di mantenere l'equilibrio di mercato raggiunto evitando l'emergere di richieste confliggenti tra NTV e Trenitalia.

42. Tale situazione, oltre a contribuire a "ingessare" lo strumento dell'AQ, appare aver amplificato la presenza di situazioni di conflitto in relazione alle nuove richieste di capacità quadro, non garantendo il soddisfacimento delle esigenze di mercato del nuovo entrante. E inoltre, considerato che il criterio di priorità sembra premiare gli operatori che utilizzano più intensamente la rete, il superamento dei limiti di capacità quadro assegnata avrebbe rafforzato la posizione di vantaggio di questi ultimi che, anche grazie alle tracce in eccesso a loro assegnate, risultano spesso "prioritari" rispetto al criterio della numerosità delle tracce.

iii) La gestione del coordinamento e dei criteri di priorità nel modo più favorevole al mantenimento dello status quo

43. In terzo luogo, RFI sembra aver gestito il coordinamento tra richieste confliggenti e interpretato i criteri di priorità secondo modalità tali da penalizzare SVI.

44. Come visto, durante la prima fase di coordinamento RFI dovrebbe cercare di conciliare le richieste in conflitto, individuando, in contraddittorio con i soggetti richiedenti la capacità, soluzioni adeguate a soddisfare le relative richieste e formulando proposte di AQ compatibili con le esigenze del mercato. In tale fase RFI dovrebbe, inoltre, cercare delle soluzioni alternative alle domande avanzate dai richiedenti se il contraddittorio non consente di addivenire a soluzioni condivise.

Entro la cornice delineata dalla normativa di riferimento, RFI gode di sostanziale autonomia nell'effettiva gestione della procedura di coordinamento. Le tempistiche, le informazioni condivise con i richiedenti, le modalità di gestione della prima fase di coordinamento sono, infatti, amministrate in maniera sostanzialmente autonoma da RFI che, dunque, ha avuto ampio margine di discrezionalità nelle decisioni concretamente assunte in relazione alle richieste di SVI³⁸.

45. Sulla base di quanto segnalato da SVI è in effetti emerso che, nella prima fase di coordinamento, RFI si sarebbe limitata a raccogliere delle informazioni, senza richiedere alle parti coinvolte di incontrarsi, fare delle proposte alternative e lavorare congiuntamente per trovare una soluzione ai conflitti, con la conseguenza che tale fase si

³⁵ [Cfr. Corte di Giustizia, sentenza, 28 settembre 2023, causa C-671/21, §78, relativa a un rinvio pregiudiziale, in cui si faceva questione dell'applicazione di criteri che davano priorità nell'assegnazione di infrastruttura al richiedente che "la "utilizzerà per il maggior numero di giorni", nonché al richiedente "che ha richiesto l'assegnazione del maggior numero di corse sull'itinerario in questione" (cfr. § 22). Cfr. anche Corte di Giustizia, sentenza, 28 febbraio 2013, causa C-483/10, § 95.]

³⁶ [Cfr. Delibera n. 126/2023 cit.]

³⁷ [Dalle evidenze prodotte da SVI è, infatti, emerso che l'eccessiva assegnazione di capacità, *[omissis]*.]

³⁸ [Non a caso, solo con gli impegni presentati nell'ambito di uno dei procedimenti ART per violazione del limite di capacità quadro, RFI ha proposto di prevedere un maggiore coinvolgimento del regolatore nella procedura di coordinamento. In particolare, al "fine di migliorare la tracciabilità e facilitare l'acquisizione di elementi informativi delle varie fasi del processo di allocazione della capacità quadro" RFI si è impegnata a "mettere a disposizione dell'ART un database contenente: 1) le note di richiesta di capacità quadro; 2) i verbali delle riunioni di coordinamento; 3) le eventuali proposte alternative del Gestore elaborate a valere sull'effettiva capacità disponibile; 4) evidenze della metodologia adottata da RFI per risolvere i conflitti in sede di secondo coordinamento" (Cfr. Delibera ART n. 181/2024 del 6 dicembre 2024). Tali informazioni, finora, non erano mai state a disposizione del regolatore.]

sarebbe conclusa senza un reale tentativo da parte di RFI di trovare un compromesso tra le esigenze dei vari attori e senza alcun coordinamento tra di loro. In sostanza, RFI non avrebbe avuto un atteggiamento proattivo, volto a trovare soluzioni alternative né avrebbe tentato di negoziare con i titolari degli AQ in vigore al fine di retrocedere e poi ridistribuire la capacità già assegnata. In tal modo, RFI sembra aver relegato la prima fase del coordinamento a una "mera formalità", inasprendo così i potenziali effetti anti-competitivi derivanti dall'applicazione dei criteri di priorità nella seconda fase di coordinamento.

46. La prima fase di coordinamento, se gestita con l'obiettivo di evitare discriminazioni, avrebbe potuto mitigare gli effetti anti-competitivi derivanti dall'applicazione rigida dei criteri di priorità nella seconda fase. Tuttavia, a seguito della richiesta di integrazione di capacità quadro avanzata da SVI nel 2024, non sono noti concreti interventi da parte di RFI volti a rendere più efficace la prima fase di coordinamento.

47. Inoltre, a seguito di tale richiesta di integrazione presentata da SVI (cfr. *supra* § 8), non sembra che RFI abbia intrapreso azioni idonee a ridurre gli effetti anti-competitivi del sistema di assegnazione della capacità da essa delineato. Tant'è che, il nuovo AQ proposto a SVI, e accettato solo parzialmente, non appare migliorativo rispetto al precedente.

48. Inoltre, RFI ha tentato, con il PIR 2026, di introdurre modifiche che sono apparse peggiorative in termini di effetti anticoncorrenziali. Ci si riferisce non solo alle "esplicitazioni" sui criteri di priorità rigettate dall'ART (cfr. *supra* § 38), ma anche alla proposta di inserire una previsione in base alla quale il materiale rotabile impiegato per l'effettuazione di servizi di trasporto sulle linee AV avrebbe dovuto possedere caratteristiche tali da poter essere eventualmente utilizzato anche sulla linea convenzionale affiancata (cd. doppia compatibilità treno/tratta)³⁹. Si tratta di una previsione che sembra penalizzante per operatori che - come SVI - intendono utilizzare materiale rotabile AV "a doppio piano" (peraltro già ordinato/ acquistato), in relazione al quale la stessa RFI ha riscontrato problemi di utilizzazione sulla linea convenzionale. L'ART ha ritenuto di non condividere la scelta di RFI di introdurre un simile requisito - non previsto prima e non imposto da alcuna norma - in sede di predisposizione del PIR annuale, osservando che ciò è contrario al principio dell'accesso non discriminatorio all'infrastruttura e rilevando "*che l'introduzione di una specifica innovativa previsione, rispetto a quanto già ad oggi vigente, non possa*" comprimere tale principio "*successivamente alla preventiva comunicazione da parte di un richiedente capacità dell'intenzione di effettuare un nuovo servizio passeggeri*"⁴⁰.

49. A ciò si aggiunga che, in relazione al prossimo processo di allocazione, RFI *[omissis]*^{41 42}.

IV.3. Conclusioni

50. In conclusione, RFI da una parte, esaurendo la capacità quadro disponibile in molte tratte, avrebbe reso inevitabili le situazioni di conflitto e quindi indispensabile il processo di coordinamento; dall'altra, avrebbe predisposto, con l'obiettivo di mantenere lo *status quo*, una procedura di coordinamento che si riduce all'applicazione di criteri rigidi che svantaggiano il nuovo entrante. E infatti, al concretizzarsi dell'interesse di un terzo a operare nel mercato del trasporto AV, il sistema plasmato da RFI avrebbe permesso a quest'ultima di rallentare/ostacolare l'accesso all'infrastruttura. In tale contesto, RFI avrebbe messo in atto una strategia escludente, volta a mantenere lo *status quo*, facendola apparire come diretta conseguenza della mera applicazione delle modalità di coordinamento delineate, riuscendo in tal modo a favorire la società Trenitalia.

51. Il mantenimento di un contesto di mercato sostanzialmente statico, sarebbe, infatti, idoneo a consentire alla consociata Trenitalia, anch'essa interamente partecipata da FSI, di conservare stabilmente la propria posizione di mercato.

52. Nel complesso quindi RFI - impresa monopolista nella gestione dell'infrastruttura ferroviaria nazionale, il cui capitale è interamente detenuto da FSI - avrebbe posto in essere una complessiva strategia abusiva, volta a ostacolare l'accesso di un nuovo operatore a tale infrastruttura, rallentandone/ostacolandone l'ingresso nel mercato del trasporto passeggeri AV.

53. La natura anticoncorrenziale delle condotte in questione e la loro dissonanza rispetto a una concorrenza sui meriti deve essere altresì apprezzata alla luce dell'esistenza di un obbligo regolatorio di dare accesso all'infrastruttura ferroviaria temperato, soprattutto per la rete AV, da eccezioni di stretta interpretazione⁴³.

³⁹ *[In particolare, RFI proponeva di inserire nel PIR il seguente passaggio: "Il materiale rotabile, con cui le IF effettuano servizi di trasporto su linee AV/AC e su linee adattate/specializzate per servizi AV, soddisfa le condizioni tecniche e di circolabilità tali da garantire l'eventuale instradamento su linea convenzionale affiancata". Ciò al fine di poter permettere, in caso di necessità, eventuali deviazioni dei treni dalla linea AV a quella convenzionale.]*

⁴⁰ *[Cfr. All. A, Delibera n. 178/2024 cit., § 2.4.1. Per tale ragione, l'ART ha prescritto al GI di gestire la questione nell'ambito della predisposizione/adequamento dei piani di gestione delle contingenze.]*

⁴¹ *[Dalle evidenze in atti - raccolte sulla base del Protocollo di intesa tra l'Autorità di Regolazione dei Trasporti e l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, sottoscritto in data 9 luglio 2024 - emerge invero che il 20 gennaio 2025 RFI, [omissis]]*

⁴² *[Cfr. lettera ART del 31 gennaio 2025 in cui il regolatore, [omissis].]*

⁴³ *[Sul punto si veda la bozza delle Linee direttrici sull'applicazione dell'articolo 102 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea al comportamento abusivo delle imprese dominanti volto all'esclusione della concorrenza para. 163 e ss. e, in particolare, para. 166 e giurisprudenza ivi citata.]*

54. La possibile infrazione è imputabile anche alla società FSI dal momento che essa detiene il 100% del capitale sociale di RFI - la quale è altresì "*soggetta all'attività di direzione e coordinamento*" della capogruppo - e controlla interamente anche Trenitalia, a vantaggio della quale appare essere stata realizzata la strategia abusiva contestata.

V. L'APPLICABILITÀ DEL DIRITTO EUROPEO

55. L'esistenza di un pregiudizio al commercio tra Stati membri, come esito dei comportamenti descritti, appare sussistere in ragione dell'importanza del Gruppo FS, la cui *holding* controlla la società RFI, gestore dell'infrastruttura ferroviaria nazionale, oltre a Trenitalia, principale impresa ferroviaria nazionale. Le condotte contestate, inoltre, appaiono suscettibili di pregiudicare il commercio tra Stati membri, ai sensi dell'articolo 102 TFUE, potendo ostacolare significativamente l'ingresso e l'operatività di concorrenti attuali e potenziali, anche esteri, sul mercato nazionale, impedendo così l'integrazione economica voluta dal Trattato⁴⁴.

RITENUTO, pertanto, che le condotte descritte, poste in essere da Rete Ferroviaria Italiana S.p.A., siano suscettibili di configurare un abuso di posizione dominante ai sensi dell'articolo 102 TFUE imputabile a Rete Ferroviaria Italiana S.p.A. e a Ferrovie dello Stato Italiane S.p.A.;

DELIBERA

a) l'avvio dell'istruttoria ai sensi dell'articolo 14 della legge n. 287/1990, nei confronti di Rete Ferroviaria Italiana S.p.A. e Ferrovie dello Stato Italiane S.p.A. per accertare l'esistenza di una violazione dell'articolo 102 TFUE;

b) la fissazione del termine di giorni sessanta, decorrente dalla data di notificazione del presente provvedimento, per l'esercizio da parte dei legali rappresentanti delle parti, o da persona da essi delegata, del diritto di essere sentiti, precisando che la richiesta di audizione dovrà pervenire alla Direzione Trasporti, Energia e Ambiente del Dipartimento 2 di Concorrenza di questa Autorità almeno quindici giorni prima della scadenza del termine sopra indicato;

c) che il responsabile del procedimento è la dott.ssa Michela Furlan;

d) che gli atti del procedimento possono essere presi in visione presso la Direzione Trasporti, Energia e Ambiente del Dipartimento 2 di Concorrenza di questa Autorità dai rappresentanti legali delle parti o da persona da essi delegata;

e) che il termine di chiusura dell'istruttoria è fissato al 31 luglio 2026.

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

IL SEGRETARIO GENERALE
Guido Stazi

IL PRESIDENTE
Roberto Rustichelli

⁴⁴ [*"Linee direttrici sulla nozione di pregiudizio al commercio tra Stati membri di cui agli articoli 81 e 82 del Trattato", su GUCE C 101/81 del 27 aprile 2004.*]