

Delibera n. 68/2018

**Procedimento avviato con delibera n. 125/2017 nei confronti di Rete Ferroviaria Italiana S.p.A. – Adozione del provvedimento sanzionatorio ai sensi dell’articolo 37, comma 14, lettera a), del decreto legislativo 15 luglio 2015, n. 112, recante “Attuazione della direttiva 2012/34/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 novembre 2012, che istituisce uno spazio ferroviario europeo unico (Rifusione)”, per la violazione dell’articolo 26, commi 1 e 3, del medesimo decreto legislativo n. 112 del 2015.**

L’Autorità, nella sua riunione del 12 luglio 2018

**VISTA** la legge 24 novembre 1981, n. 689, recante modifiche al sistema penale, e in particolare il capo I, sezioni I e II;

**VISTO** l’articolo 37 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, che ha istituito, nell’ambito delle attività di regolazione dei servizi di pubblica utilità di cui alla legge 14 novembre 1995, n. 481, l’Autorità di regolazione dei trasporti (di seguito: Autorità);

**VISTO** il decreto legislativo 15 luglio 2015, n. 112, recante “Attuazione della direttiva 2012/34/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 novembre 2012, che istituisce uno spazio ferroviario europeo unico (Rifusione)” e, in particolare:

- gli articoli: 3, comma 1, lettera II); 11, commi 2 e 4; 14;
- l’allegato V, richiamato nel citato articolo 14, il quale prescrive, tra l’altro, che *“Il prospetto informativo della rete di cui all’articolo 14 contiene le seguenti informazioni: (...) c) un capitolo sui principi e i criteri di assegnazione della capacità, che illustra le caratteristiche generali di capacità dell’infrastruttura disponibile per le imprese ferroviarie e le eventuali restrizioni al suo utilizzo, comprese quelle dovute ad interventi di manutenzione. Esso specifica anche procedure e scadenze in materia di assegnazione della capacità e indica i criteri specifici applicabili, in particolare: 1) le modalità di presentazione delle richieste di capacità al gestore dell’infrastruttura da parte dei richiedenti; 2) le condizioni imposte ai richiedenti; 3) le scadenze per la presentazione delle richieste e l’assegnazione e le procedure da seguire per chiedere informazioni sulla programmazione, nonché le procedure per i lavori di manutenzione programmati e imprevisti; 4) i principi che disciplinano la procedura di coordinamento e il sistema di risoluzione delle controversie reso disponibile nell’ambito di tale procedura; 5) le procedure da seguire e i criteri da utilizzare quando l’infrastruttura è saturata; 6) informazioni dettagliate relative alle restrizioni all’uso dell’infrastruttura; 7) le condizioni previste per tener conto dei precedenti livelli di utilizzo della capacità nella determinazione delle priorità nell’ambito della procedura di assegnazione;*
- l’articolo 22, comma 2, secondo cui *“Il gestore dell’infrastruttura ferroviaria procede alla ripartizione della capacità, garantendo: a) che la capacità sia ripartita su base equa, non discriminatoria e nel rispetto dei principi stabiliti dall’articolo 26 e dal diritto dell’Unione (...);”*
- l’articolo 25, comma 2, secondo il quale *“Le richieste concernenti l’orario di servizio devono rispettare i termini fissati nell’allegato VII della direttiva 2012/34/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, e riportati nel prospetto informativo della rete”;*
- l’articolo 26, il quale, tra l’altro, prevede che *“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 trasparente e non discriminatorio*

*e nel rispetto del diritto europeo, osservando i criteri stabiliti dall'organismo di regolazione e riportati nel prospetto informativo della rete" (comma 1), e "L'assegnazione della capacità avviene sulla base dello schema di cui all'allegato III del presente decreto, di quanto previsto dal prospetto informativo della rete e delle eventuali misure stabilite nell'atto di esecuzione di cui all'articolo 43, paragrafo 2, della direttiva 2012/34/UE del Parlamento europeo e del Consiglio" (comma 3);*

- l'articolo 28, che disciplina la procedura di programmazione e coordinamento;
- l'articolo 37, e in particolare il comma 14, lettera *a*), secondo cui l'Autorità "osservando, in quanto applicabili, le disposizioni contenute nel capo I, sezioni I e II, della legge 24 novembre 1981, n. 689, provvede: in caso di accertate violazioni della disciplina relativa all'accesso ed all'utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria e dei servizi connessi, ad irrogare una sanzione amministrativa pecuniaria fino ad un massimo dell'uno per cento del fatturato relativo ai proventi da mercato realizzato dal soggetto autore della violazione nell'ultimo esercizio chiuso anteriormente all'accertamento della violazione stessa e, comunque, non superiore a euro 1.000.000";

**VISTO**

il Prospetto informativo della rete 2017 - Edizione dicembre 2016 (di seguito: "PIR 2017") e, in particolare, il Capitolo IV "Allocazione della capacità", paragrafi 4.1, 4.2, 4.3 e 4.4;

**VISTO**

il Regolamento per lo svolgimento dei procedimenti sanzionatori di competenza dell'Autorità, approvato con delibera n. 57/2015, del 22 luglio 2015 (di seguito: Regolamento sanzionatorio);

**VISTE**

le linee guida sulla quantificazione delle sanzioni amministrative pecuniarie irrogate dall'Autorità, adottate con delibera n. 49/2017 del 6 aprile 2017;

**VISTA**

la delibera n. 125/2017 del 19 ottobre 2017 (notificata con nota prot. ART n. 7666/2017, del 20 ottobre 2017), con la quale l'Autorità avviava nei confronti di Rete Ferroviaria Italiana S.p.A. (di seguito: "RFI"), ai sensi dell'art. 37, comma 14, lett. *a*), del decreto legislativo 15 luglio 2015 n. 112, un procedimento per l'eventuale adozione di un provvedimento sanzionatorio per la violazione dell'art. 26, commi 1 e 3 del predetto decreto legislativo;

**VISTE**

le memorie difensive presentate da RFI nel corso dell'istruttoria, il 20 novembre 2017 (prot. ART n. 8840/2017, del 21 novembre 2017, di seguito: memoria 1) e il 15 maggio 2018 (prot. ART n. 4038/2018, del 15 maggio 2018; di seguito: memoria 2);

**VISTE**

le risultanze istruttorie relative al procedimento in oggetto, comunicate, previa deliberazione del Consiglio del 30 maggio 2018, ex articolo 10, comma 1, lettera *b*), del citato Regolamento sanzionatorio, a RFI dall'Ufficio Vigilanza e Sanzioni, con nota prot. n. 4563/2018, del 31 maggio 2017;

**VISTA**

la memoria difensiva trasmessa da RFI il 20 giugno 2018 (prot. ART n. 5277/2018, del 21 giugno 2018, di seguito: memoria 3), in esito alla comunicazione delle risultanze istruttorie;

**SENTITI**

in audizione finale, in data 27 giugno 2018, i rappresentanti di RFI, come da processo verbale redatto in pari data;

**VISTA**

la relazione istruttoria dell'Ufficio dell'Autorità, agli atti del procedimento;

**CONSIDERATO**

quanto segue:

1. Dalla documentazione agli atti risulta che RFI non ha gestito le richieste di capacità di infrastruttura di Trenitalia - relative al periodo 11 giugno-9 dicembre 2017, presentate in difformità rispetto ai termini ed alle modalità stabilite dal PIR 2017 - in maniera conforme a quanto stabilito nel PIR stesso (Capitolo IV), oltre che ai principi cui deve uniformarsi detta assegnazione di capacità.
2. In dettaglio, le richieste di capacità di infrastruttura di Trenitalia, relative al suddetto periodo 11 giugno-9 dicembre 2017, sono state presentate, da un lato, attraverso l'invio di *e-mail*, e dunque senza utilizzare la piattaforma di comunicazione ASTRO IF (paragrafo 4.2, punto 6, del PIR 2017); dall'altro, tali richieste sono datate 13 febbraio 2017, quindi oltre la scadenza fissata dal richiamato PIR (paragrafo 4.3.3). A seguito di tali richieste di capacità formulate nelle modalità e tempistiche testé descritte, il Gestore dell'infrastruttura ha gestito le conseguenti procedure di assegnazione di capacità in maniera non conforme a quanto stabilito nel PIR 2017 (cfr. documentazione preistruttoria indicata nella delibera di avvio n. 125/2017 e Allegato 1B - Cartella Trenitalia DPLH, di cui alla nota di RFI, prot. ART n. 2476/2018, del 4 aprile), con particolare riferimento al Capitolo IV, paragrafo 4.2, punto 9, secondo cui *"In caso di richieste incomplete o difformi rispetto ai termini ed alle modalità stabilite, GI [il Gestore dell'infrastruttura] dà comunicazione formale alla IF [impresa ferroviaria] entro 10 giorni lavorativi decorrenti: i) dalla data di avvio del processo di allocazione per le richieste di tracce per l'orario successivo, ii) dalla data di presentazione per le richieste di tracce in corso d'orario. È facoltà della IF integrare la richiesta entro 10 giorni lavorativi dalla comunicazione di GI pena decadenza della stessa"*. Tale attività di gestione, inoltre, risulta non sufficientemente trasparente con riguardo al rispetto della disciplina temporale del PIR 2017 (paragrafo 4.3), non evincendosi la cronologia della trattazione.
3. Con riferimento a quanto appena osservato, le argomentazioni difensive sopraviolate non valgono ad escludere la responsabilità di RFI.
4. RFI, intanto, non contesta la condotta sopra contestata, e si limita ad argomentare sulla presunta assenza di obbligatorietà della disciplina del PIR.
5. Tuttavia, circa il profilo relativo all'obbligatorietà dell'utilizzazione del richiamato sistema ASTRO IF, non è meritevole di pregio l'argomentazione di RFI, sulla base della quale la presunta assenza di una espressa norma di divieto renderebbe facoltative le previsioni del PIR 2017, rendendo quest'ultimo una disciplina di mero orientamento. Inoltre, è sufficiente richiamare il chiaro dettato del suddetto PIR - predisposto dallo stesso Gestore, sulla base della disciplina normativa di rango primario precedentemente illustrata nei visti della presente Delibera e delle indicazioni e prescrizioni di questa Autorità - che prevede, al paragrafo 4.2, punto 6, che *"l'IF deve presentare le richieste attraverso la piattaforma di comunicazione IF – GI denominata ASTROIF disponibile all'interno della Piattaforma Integrata Circolazione (PIC) per le richieste relative all'orario successivo a quello in vigore o in corso d'orario ovvero tramite PICWEB per le richieste formulate in Gestione operativa"* (enfasi aggiunta). Tale sistema, richiamato anche in altri disposti del PIR 2017, istituzionalizza, con l'obiettivo della tracciabilità e unicità per tutte le Imprese ferroviarie, il sistema di comunicazione tra queste ultime e RFI, anche in

funzione di garantire che la successiva assegnazione di capacità da parte del Gestore dell'infrastruttura – nell'ambito della sua autonomia, ma nel rispetto della disciplina di riferimento - sia fatta *“equamente, in modo trasparente e non discriminatorio e nel rispetto del diritto europeo, osservando i criteri stabiliti dall'organismo di regolazione e riportati nel prospetto informativo della rete”* (articolo 26, comma 1, Decreto Legislativo n. 112 del 2015).

6. Inoltre, nessuna delibera dell'Autorità – la cui competenza, a differenza di quanto sostenuto da RFI (memoria 3, pag. 4), è sempre in capo al Consiglio - facoltizza l'utilizzo di ASTRO IF. La stessa delibera che ha chiuso il procedimento di cui all'audizione menzionata da parte di RFI, entrambi successivi all'avvio del presente procedimento sanzionatorio, ha confermato l'assenza di ragioni volte a modificarne la relativa disciplina (delibera n. 140/2017, del 30 novembre 2017, Allegato A, paragrafo 4.1, pag. 19). Ad ogni modo, pur nell'assorbena di quanto osservato, non risulta alcun contrasto tra gli *“atti”* dei diversi Uffici.
7. Peraltro, la stessa RFI, in altra sede (nota prot. 6975/2017, del 29 settembre 2017, bozza finale del *“Prospetto Informativo della Rete 2019”*), si è pronunciata chiaramente sull'obbligatorietà del sistema di comunicazione ASTRO IF. Infatti, a fronte della richiesta di una Impresa ferroviaria volta a esonerare le Imprese ferroviarie dall'utilizzo del sistema ASTRO IF, RFI replicava che *“non si ritiene necessario esonerare le IF dall'obbligo di utilizzo della piattaforma ASTRO-IF”* (cfr. delibera n. 140/2017 già menzionata, del 30 novembre 2017, Allegato A, paragrafo 4.1, pag. 19; enfasi aggiunta). A tal proposito, RFI, nel lamentare la parzialità della citazione nelle CRI (memoria 3, pag. 3), confonde il documento citato (trasmesso dalla stessa RFI all'Autorità), con il (diverso) verbale di audizione del 7/10 novembre 2017. Non è chiaro, poi, sulla base di quale ragione, invariata la disciplina del PIR, debba farsi decorrere in un momento successivo l'obbligatorietà della normativa in questione.
8. Pur nell'assorbena di quanto osservato in precedenza, relativamente alla gestione da parte di RFI delle richieste presentate senza l'utilizzazione di ASTRO IF - il che avrebbe necessitato, *ex se*, la doverosa attivazione del paragrafo 4.2, punto 9 del PIR - privo di pregio è anche l'argomento difensivo relativo al computo del termine per la presentazione delle richieste di capacità da parte di Trenitalia. Innanzitutto, la disciplina europea e nazionale attribuisce rilievo, ai fini della determinazione dei tempi di riferimento, ad un preciso *dies a quo* – la *“mezzanotte del secondo sabato di giugno”* (allegato VII, direttiva 2012/34/UE e allegato III, paragrafo 2, del Decreto legislativo lgs. n. 112 del 2015) - dal quale vanno calcolati i termini, a ritroso (*“con anticipo di almeno 4 mesi”*, ex paragrafo 4.3.3 del PIR), per la presentazione delle richieste di capacità relative all'adeguamento intermedio. Trattandosi di termine a ritroso, con l'assegnazione di un intervallo di tempo minimo prima del quale deve essere compiuta una determinata attività, non trova applicazione la disciplina di proroga al primo giorno non festivo del termine di cui all'articolo 155 del codice di procedura civile, commi 4 e 5. Infatti, vero è che la giurisprudenza citata dal Gestore dell'infrastruttura reputa applicabili i commi 4 e 5 dell'art. 155 c.p.c. anche per i termini che si computano *“a ritroso”*, ma non per consentire una proroga al primo

giorno non festivo, bensì nel senso che tale operatività debba correlarsi *“alle caratteristiche proprie di siffatto tipo di termine, producendo il risultato di individuare il dies ad quem dello stesso nel giorno non festivo cronologicamente precedente rispetto a quello di scadenza in quanto, altrimenti, si produrrebbe l’effetto contrario di una abbreviazione dell’intervallo”* entro il quale deve essere compiuta una determinata attività (così Cass. civ., ord. n. 21335/2017, citata dalla stessa RFI, enfasi aggiunta; cfr., nella medesima direzione, *ex multis*, Cass. civ., sentenza n. 14767/2014). Tale interpretazione dell’art. 155, commi 4 e 5, viene peraltro richiamata dalla stessa RFI nella memoria sopra menzionata (pag. 4, ultimo periodo), salvo poi discostarsene sulla base della mera affermazione che *“in ambito giudiziale lo scopo di prevedere termini a ritroso è quello di garantire a due parti con interessi contrapposti di godere di un tempo sufficientemente adeguato per la predisposizione dei propri atti difensivi”* (memoria 3, pag. 5), e nel caso in questione non vi sarebbe tale contrapposizione, ma senza supportare tale argomentazione con ulteriori riscontri normativi o giurisprudenziali. Peraltra, al contrario, la giurisprudenza non limita a tale profilo le relative pronunce, essendo detto termine previsto, tra l’altro, non solo a tutela del contraddittorio ma anche a garanzia del corretto svolgimento del processo e dell’adeguata e tempestiva conoscenza degli atti di causa da parte del collegio giudicante; inoltre, il processo di allocazione in questione ha carattere comparativo, essendo la capacità di infrastruttura ferroviaria una risorsa scarsa, e la cronologia delle richieste assume preciso rilievo nella conseguente trattazione e assegnazione. Del resto, è la stessa RFI a riconoscere come la disciplina dettata dagli artt. 155 c.p.c. ss. stabilisca i criteri di computo dei termini del procedimento amministrativo (memoria 3, pag. 5), trascendendo, quindi, l’ambito processuale.

9. Conseguentemente, le richieste di tracce relative all’adeguamento intermedio, formulate a mezzo di *e-mail* di Trenitalia del 13 febbraio 2017, sono state presentate non soltanto in maniera incompleta e difforme rispetto alle modalità stabilite dal PIR 2017, ma anche oltre la scadenza fissata dell’11 febbraio 2017, conseguendo dunque l’applicazione anche della disciplina relativa all’ordine di trattazione delle diverse richieste (ai sensi del paragrafo 4.3.3 del richiamato PIR). Infatti, tali richieste, oltre che attivare il menzionato paragrafo 4.2, punto 9, del PIR, avrebbero richiesto una trattazione, da parte del Gestore dell’Infrastruttura, *“dopo l’esame delle richieste pervenute nei termini prescritti, secondo l’ordine cronologico di presentazione”* (ai sensi del paragrafo 4.3.3. del PIR 2017; cfr. anche il paragrafo 4.3.5), circostanza non evincibile dalla documentazione trasmessa da parte di RFI (cfr. documentazione preistruttoria e Allegato 1B - Cartella Trenitalia DPLH, di cui alla nota di RFI, prot. ART n. 2476/2018, del 4 aprile). Inoltre, pur non rilevando, sulla base di quanto osservato in precedenza, l’interpretazione di RFI del paragrafo 4.2, punto 9, del PIR, con riguardo alla nozione *“termini”* (memoria 3, pag. 6; nozione utilizzata, sembrerebbe, come sinonimo di *“richiesta [...] chiara”*), non trova supporto nella disciplina del PIR, ivi inclusa quella dello stesso Capitolo 4 (dove, nel disciplinare la *“Tempistica per la richiesta”*, paragrafo 4.3, si fa riferimento a termine/termini).

10. Inoltre, anche le argomentazioni difensive relative al diffuso mancato utilizzo, da parte delle Imprese ferroviarie, dell'applicativo ASTRO IF per le richieste di adeguamento intermedio e alla conseguente doverosa gestione da parte di RFI in deroga dalla disciplina del PIR (le difese in questione sono riportate nella memoria 1), non valgono certamente a rimuovere l'antigiuridicità della condotta del Gestore dell'infrastruttura. In realtà, esse fanno emergere una rilevante ampiezza delle richieste di capacità di infrastruttura da parte delle Imprese ferroviarie (ma non della totalità delle stesse), limitatamente all'orario intermedio 11 giugno-9 dicembre 2017, gestite da parte di RFI in difformità dalla disciplina di settore, aggravandone la violazione. Infatti, come è ovvio, il mancato rispetto della disciplina procedurale e/o temporale del PIR da parte delle Imprese ferroviarie, per qualsivoglia ragione, non ne legittima la disapplicazione da parte di RFI dello stesso PIR. Tale disciplina, al contrario, in caso di richieste delle Imprese ferroviarie incomplete o difformi rispetto ai termini ed alle modalità indicate dal PIR, lungi dall'impedire a RFI di *"processare e prendere in considerazione le richieste di capacità presentate dalle IF [...] con inevitabili ripercussioni per l'utenza finale del mercato ferroviario"* (memoria 1, pag. 2), prevede obblighi comunicativi da parte del Gestore, ai fini di eventuali opportune integrazioni da parte delle Imprese ferroviarie (paragrafo 4.2 del PIR 2017), e attribuisce rilievo alle tempistiche di presentazione delle richieste, con una specifica disciplina sull'ordine di trattazione e assegnazione della capacità alle diverse Imprese ferroviarie richiedenti (paragrafo 4.3 del PIR 2017), essendo la capacità di infrastruttura ferroviaria, come già osservato, una risorsa scarsa e avendo il relativo processo di allocazione carattere comparativo.

11. Inoltre, con riferimento al diffuso fenomeno, rappresentato da parte di RFI, circa il mancato utilizzo delle Imprese ferroviarie delle procedure previste dal PIR, occorre evidenziare come – tra le Imprese ferroviarie che invece ne seguono la disciplina, sia con riferimento alle richieste per l'orario successivo, che con riferimento all'adeguamento intermedio – compare anche una delle due Imprese (Italo - Nuovo Trasporto Viaggiatori S.p.A.) presenti nel segmento, caratterizzato da significativa concorrenza, cd. *Open Access Premium* (mercato del servizio ferroviario passeggeri ad alta velocità-AV), che ha operato, appunto, a differenza dell'*incumbent* (Trenitalia), nel rispetto della normativa di riferimento.

12. Ad ogni modo, nessuna comunicazione risulta essere stata effettuata da parte del Gestore volta ad esonerare, una parte o la totalità delle Imprese ferroviarie, anche temporaneamente, dal rispetto delle regole stabilite previste nel PIR 2017 per la presentazione delle richieste di capacità; né a questa Autorità è stata rappresentata – da parte del Gestore e/o delle Imprese ferroviarie – la necessità o l'opportunità di sospendere l'applicazione della disciplina del PIR in questione.

13. La deroga alle regole di gestione delle richieste di capacità ferroviaria, da parte di RFI, anche in presenza di modalità e tempistiche di presentazione delle richieste variegate da parte delle diverse Imprese ferroviarie, è suscettibile di incidere sulla trasparenza dei processi di assegnazione della capacità di infrastruttura ferroviaria, con rilevanti conseguenze sull'esercizio del potere di vigilanza di questa Autorità. In tale ambito, dunque, i rilievi della difesa di RFI sulla presunta

assenza di *“effetti concreti”* sull’allocazione della capacità alle Imprese ferroviarie (cfr. memorie RFI e verbale di audizione finale) risultano privi di pregio, non essendosi contestati al Gestore dell’Infrastruttura profili discriminatori, quanto palesi violazioni della disciplina del PIR e del principio di trasparenza, presupposti fondamentali proprio per garantire l’equità ed esercitare un’efficace attività di vigilanza da parte dell’Autorità. La stessa osservazione di RFI secondo la quale *“non esiste né può esistere una documentazione dimostrativa di una differente cronologica trattazione delle richieste”* (memoria 3, pag. 5), conferma quanto osservato, risultando non ottemperate le regole del PIR che attribuiscono valenza alla cronologia della trattazione delle richieste di capacità ferroviaria.

14. Con riferimento, poi, alle presunte ragioni, riportate nelle difese di RFI, che avrebbero indotto le Imprese ferroviarie a non utilizzare ASTRO IF, si osserva quanto segue. A seguito di apposita richiesta istruttoria (prot. ART n. 1712/2018), relativa a quanto in precedenza osservato nella propria memoria difensiva (cfr. memoria 1), il Gestore produceva la documentazione concernente le richieste di capacità di diverse Imprese ferroviarie (Ente Autonomo Volturino S.r.l., TUA-Società Unica Abruzzese di Trasporto S.p.A., InRail S.p.A., TPER S.p.A., Rail Traction Company S.p.A., Captrain Italia S.r.l., SBB CARGO S.r.l., Mercitalia S.r.l., DB Cargo Italia S.r.l., Trenord S.r.l., SAD Trasporto Locale S.p.A., Gruppo Torinese Trasporti S.p.A., oltre che di Trenitalia S.p.A.: prot. ART n. 2476/2018), nella quale trova conferma la sua sistematica gestione, in difformità alla disciplina di settore, di richieste presentate senza utilizzare l’applicativo ASTRO IF, oltre che la mancanza di trasparenza sul rispetto delle discipline temporali di cui al paragrafo 4.3, del PIR 2017. A tali Imprese veniva, conseguentemente, richiesto di fornire, tra l’altro, spiegazioni sulla diversa modalità di presentazione delle richieste di capacità con riferimento all’orario 11 dicembre 2016 – 9 dicembre 2017. RFI, invitata – con comunicazioni ai sensi dell’art. 5, comma 6, del Regolamento per lo svolgimento dei procedimenti sanzionatori di competenza dell’Autorità (prot. ART n. 3451/2018) – a produrre eventuali ulteriori controdeduzioni, dopo avere eccepito la possibile presenza di un nuovo e diverso fatto, lamentava la possibile lesione delle prerogative difensive (nota prot. ART n. 4038/2018, del 15 maggio 2018; cfr. memoria 2).

15. A tale proposito, oltre a richiamare quanto osservato nel precedente punto 10 della presente Delibera, si osserva quanto segue. Le forme messe a disposizione dal Gestore dell’infrastruttura alle Imprese ferroviarie per la presentazione di richieste attraverso ASTRO IF – sulla base di quanto rappresentato da Trenitalia (nota prot. ART n. 3072/2018, del 18 aprile) - sono riconducibili a due modalità: interfaccia *web*, con caricamento manuale, più idonea per le Imprese ferroviarie aventi un numero medio-piccolo di richieste di tracce orarie da gestire; interfaccia *system to system*, più idonea all’utilizzo da parte di Imprese ferroviarie aventi un numero elevato di richieste da gestire. In considerazione di ciò, l’interesse alla deroga alle regole del PIR 2017 sembra principalmente riconducibile a Trenitalia, che è infatti dovuta intervenire con un *upgrade* tecnologico (completato a febbraio 2018: cfr. la richiamata nota prot. ART n. 3072/2018). Peraltro, la stessa RFI, nel corso della precedentemente richiamata consultazione relativa

all’adozione del PIR 2019, a fronte della richiesta proprio di Trenitalia “*di esonerare le IF dall’utilizzo del sistema ASTRO IF, rendendolo subordinato all’utilizzo di protocolli d’interfaccia system to system*”, rispondeva come i suddetti protocolli fossero già a disposizione delle imprese ferroviarie all’interno di ASTRO IF, dall’entrata in esercizio del sistema e quindi “*non si ritiene necessario esonerare le IF dall’obbligo di utilizzo della piattaforma ASTRO-IF, perché tutte le azioni volte al suo utilizzo sono state prese in considerazione*”. Inoltre, diverse Imprese ferroviarie che non hanno utilizzato l’applicativo ASTRO IF, tra le varie ragioni fornite all’Autorità, fanno diffusamente riferimento a intese e/o indicazioni di RFI in tal senso (cfr. le già citate note prott. ART nn. 3040/2018, del 17 aprile; 2978/2018, del 16 aprile; 2913/2018, del 13 aprile; 3043/2018, del 17 aprile), in un caso persino arrivando ad esprimere “*molti dubbi sulla trasparenza del processo di allocazione delle tracce in caso di conflitti e soprattutto sulla prenotazione di tracce non utilizzate da parte di imprese che bloccano la capacità con scopi anticoncorrenziali*” (prot. ART n. 2976/2018, del 16 aprile).

16. Con riferimento, infine, a quanto lamentato da RFI sul presunto sacrificio delle sue prerogative difensive (memorie 2 e 3), relativamente alla comunicazione degli elementi di novità, ai fini della formulazione di ulteriori controdeduzioni da parte di RFI, ai sensi dell’art. 5, comma 6, del Regolamento sanzionatorio (nota prot. ART n. 3451/2018), si osserva quanto segue. Intanto, tali “novità” di rilievo – asseritamente non “*correlate*” al presente procedimento - sono state rappresentate all’Autorità dalla stessa RFI, che nella sua memoria difensiva (memoria 1) – con apprezzabile condotta collaborativa, ma senza farne seguire alcuna proposta di impegni, nella supposta ma infondata tesi che fossero giustificative della antigiuridicità della condotta contestata - osservava come: “*benchè nel 2017 l’applicativo ASTRO IF sia stato utilizzato per la richiesta di tracce orarie da trentaquattro IF, per le richieste di adeguamento intermedio solo tre IF ne hanno fatto uso a fronte di quattordici richieste presentate via mail*”, preferendo lo strumento *e-mail* per problematiche di interfacciamento informatico, e conseguentemente il Gestore non avrebbe potuto fare altro che processare direttamente tali richieste (Ndr.: in deroga da quanto previsto nel PIR). Conseguentemente, dunque, è stato chiesto a RFI di fornire la documentazione relativa alle richieste di capacità di infrastruttura delle Imprese ferroviarie in questione, concernenti l’“adeguamento intermedio” del periodo di interesse, e alla relativa attività di gestione delle summenzionate richieste “da parte di RFI” (prot. ART n. 1712/2018, sottolineature aggiunte).

17. L’Autorità, venuta a conoscenza delle Imprese in questione e della relativa documentazione da parte di RFI (prot. ART n. 2476/2018), ha provveduto a chiedere conto alle stesse IF delle ragioni che avevano indotto, con riferimento all’orario intermedio (e a differenza delle richieste relative al precedente orario annuale, per le quali sono state correttamente seguite le norme del PIR), a non utilizzare l’applicativo ASTRO IF. Di tali risposte, acquisite anche al fine di apprezzare eventuali circostanze attenuanti, eventualmente rinvenibili nelle ragioni a base delle deroghe concesse dal Gestore, si è data puntuale e tempestiva comunicazione al Gestore (nota prot. ART n. 3451/2018, alla quale sono state

allegate tutte le risposte delle Imprese ferroviarie in questione), che ha così potuto fornire osservazioni e valutazioni, presentando una nuova memoria difensiva. In tale ambito, la presunta mancata correlazione di tali informazioni al presente procedimento, così come la presunta lesione di garanzie difensive, essendosi persino riespanso le garanzie del contraddittorio, assumono rilievo pretestuoso.

18. Inoltre, con riferimento alla procurata impossibilità di prospettare per tempo impegni che potessero neutralizzare le conseguenze sanzionatorie, oltre all'assorbenza di quanto rilevato in precedenza, va ulteriormente osservato che: il Gestore ben poteva, come anticipato, proporli nel momento in cui ha denunciato novità a suo carico; si rileva, peraltro, non solo come la stessa RFI abbia dichiarato, nella consultazione relativa all'adozione del PIR 2019, la disponibilità all'interno di ASTRO IF dei protocolli necessari per l'interfacciamento con i sistemi informativi delle Imprese ferroviarie (cfr. punto 15 della presente Delibera), ma come la stessa Trenitalia - l'unica impresa, tra quelle che hanno beneficiato della deroga, effettivamente interessata ad una trasmigrazione dei dati via *web* non manuale - abbia dichiarato essere superati gli asseriti limiti del sistema a far data dal febbraio 2018, con il perfezionamento del proprio interfaccia *system to system*. Infine, circa la contestata indeterminatezza dell'ipotesi accusatoria di cui alle CRI, si può solo rilevare come in esse sia stata individuata in maniera inequivoca, sia il soggetto attivo (il Gestore), sia la condotta (la gestione non conforme alle regole del PIR e al principio di trasparenza), sia la gravità della stessa (il più ampio numero dei soggetti coinvolti);

**RITENUTO**

pertanto, accertata la violazione dell'articolo 26, commi 1 e 3, del decreto legislativo 15 luglio 2015 n. 112, nei confronti di Rete Ferroviaria Italiana S.p.A. e di procedere, ai sensi dell'articolo 37, comma 14, lett. a), del medesimo decreto legislativo n. 112 del 2015, all'irrogazione della sanzione ivi prevista per un importo *"fino ad un massimo dell'uno per cento del fatturato relativo ai proventi da mercato realizzato dal soggetto autore della violazione nell'ultimo esercizio chiuso anteriormente all'accertamento della violazione stessa e, comunque, non superiore a euro 1.000.000"*;

**CONSIDERATO**

altresì quanto riportato nella relazione istruttoria in relazione alla determinazione dell'ammontare della sanzione e in considerazione dell'articolo 14 del Regolamento sanzionatorio e delle Linee guida sulla quantificazione delle sanzioni amministrative pecuniarie irrogate dall'Autorità, adottate con delibera n. 49/2017 del 6 aprile 2017, e in particolare che:

1. la determinazione della sanzione da irrogare a RFI per la violazione accertata deve essere effettuata, ai sensi dell'articolo 11, della legge n. 689 del 1981, avuto riguardo, all'interno dei limiti edittali, *"alla gravità della violazione, all'opera svolta dall'agente per l'eliminazione o attenuazione delle conseguenze della violazione, nonché alla personalità dello stesso e alle sue condizioni economiche"*;
2. per quanto attiene alla gravità della violazione, merita considerazione il numero dei soggetti coinvolti e i rilevanti effetti pregiudizievoli sull'azione amministrativa

dell'Autorità, pur se non risulta il conseguimento di vantaggi in capo all'agente in conseguenza della violazione; è emersa, infatti, una rilevante ampiezza delle richieste di capacità di infrastruttura da parte delle Imprese ferroviarie (ma non della totalità delle stesse; sia nel settore passeggeri, che in quello merci) gestite da parte di RFI in difformità dalla disciplina in materia; tale deroga alle regole di gestione delle richieste di capacità ferroviaria, da parte di RFI, anche in presenza di modalità e tempistiche di presentazione delle richieste variegate da parte delle diverse Imprese ferroviarie, è suscettibile di incidere sulla trasparenza dei processi di assegnazione della capacità di infrastruttura ferroviaria, con significative conseguenze sull'esercizio del potere di vigilanza dell'Autorità. Con riguardo all'arco temporale della violazione, esso è limitato alle richieste di capacità di infrastruttura relative al periodo 11 giugno - 9 dicembre 2017 (durata media);

3. in merito all'opera svolta dall'agente per l'eliminazione o attenuazione delle conseguenze della violazione, il Gestore ha collaborato all'attività istruttoria, informando l'Autorità sull'ampiezza del fenomeno oggetto del procedimento; il Gestore, inoltre, ha dichiarato di aver apportato tutte le azioni volte all'utilizzo dell'applicativo ASTRO IF;
4. riguardo alla personalità dell'agente, RFI è risultata destinataria di altre sanzioni amministrative nella materie regolate dall'Autorità, venendo in rilievo: con riguardo alla violazione dell'articolo 37, comma 14, lettera a), del d.lgs. n. 112 del 2015, per inottemperanza alla misura 5.6.1 lett. b) e d), della delibera n. 70/2014, i provvedimenti sanzionatori adottati con la delibera n. 33/2016 del 23 marzo 2016; ad esso, più ampiamente, si aggiunge la sanzione irrogata con la delibera n. 26/2018, del 12 marzo 2018, per la violazione dell'articolo 37, comma 14, lettera c), del suddetto decreto legislativo;
5. in relazione alle condizioni economiche, non risultano condizioni di problematicità in capo all'agente, responsabile della gestione complessiva della rete ferroviaria nazionale in forza dell'atto di concessione rilasciato con Decreto Ministeriale n. 138T del 31 ottobre 2000 e i cui proventi da mercato, indicati nella posta *"Ricavi da Servizi di Infrastruttura"*, da bilancio di esercizio al 31 dicembre 2016, ammontano a euro 1.276.755.000 (di cui euro 1.058.383.000, per *"Pedaggio"*, euro 200.176.000 per *"Vendita trazione elettrica"*, euro 18.196.000 per *"Servizi di traghettamento"*);
6. per le considerazioni su esposte e sulla base delle linee guida adottate con delibera n. 49/2017, risulta congruo determinare: i) l'importo base della sanzione nella misura di euro 50.000,00; ii) aumentare l'importo base di euro 4.000,00 in considerazione delle concorrenti circostanze sopraelencate;

**RITENUTO**

pertanto di procedere all'irrogazione della sanzione nella misura di euro 54.000,00, ai sensi dell'articolo 37, comma 14, lett. a), del decreto legislativo 15 luglio 2015 n. 112, per violazione dell'articolo 26, commi 1 e 3, del medesimo decreto legislativo n. 112 del 2015;

Tutto ciò premesso e considerato

**DELIBERA**

1. è accertata, nei termini di cui in motivazione, che si intendono qui integralmente richiamati, la violazione, da parte di Rete Ferroviaria Italiana S.p.A., dell'articolo 26, commi 1 e 3, del decreto legislativo 15 luglio 2015 n. 112;
2. è irrogata, nei confronti di Rete Ferroviaria Italiana S.p.A., ai sensi dell'articolo 37, comma 14, lett. a), del decreto legislativo 15 luglio 2015 n. 112, una sanzione amministrativa pecuniaria di euro 54.000,00 (cinquantaquattromila/00);
3. la sanzione di cui al punto 2 deve essere pagata entro il termine di 30 (trenta) giorni dalla data di notifica del presente provvedimento, tramite versamento da effettuarsi unicamente tramite bonifico bancario su conto corrente intestato all'Autorità di regolazione dei trasporti presso Banca Nazionale del Lavoro, Agenzia n. 4, Piazza Carducci 161/A, 10126, Torino, codice IBAN: IT03Y0100501004000000218000, indicando nella causale del versamento: "sanzione amministrativa delibera n. 68/2018";
4. decorso il termine di cui al punto 3, per il periodo di ritardo inferiore ad un semestre, devono essere corrisposti gli interessi di mora nella misura del tasso legale; in caso di ulteriore ritardo nell'adempimento, ai sensi dell'articolo 27, comma 6, della legge 24 novembre 1981, n. 689, la somma dovuta per la sanzione irrogata è maggiorata di un decimo per ogni semestre a decorrere dal giorno successivo alla scadenza del termine del pagamento e sino a quello in cui il ruolo è trasmesso al concessionario per la riscossione; in tal caso la maggiorazione assorbe gli interessi di mora maturati nel medesimo periodo;
5. il presente provvedimento è notificato a Rete Ferroviaria Italiana S.p.A. e pubblicato sul sito web istituzionale dell'Autorità;

Avverso il presente provvedimento può essere esperito, entro i termini di legge, ricorso giurisdizionale innanzi al competente Tribunale Amministrativo Regionale o ricorso straordinario al Presidente della Repubblica.

Roma, 12 luglio 2018

Il Presidente  
Andrea Camanzi

---

Dichiaro che il presente documento informatico è copia conforme all'originale cartaceo ed è firmato digitalmente ai sensi del d.lgs. n. 82/2005 e s.m.i..

Il Presidente  
Andrea Camanzi