

Parere all'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato sugli impegni proposti da Rete Ferroviaria Italiana S.p.A. ex art. 14-ter della l. 287/1990 nell'ambito del procedimento A575 del 2025, reso dall'Autorità di regolazione dei trasporti ai sensi del Protocollo d'intesa AGCM/ART del 9 luglio 2024.

L'Autorità di regolazione dei trasporti, nella seduta del 16 ottobre 2025

premesse che:

- in data 9 luglio 2024, l'Autorità di regolazione dei trasporti (di seguito, anche: Autorità o ART) e l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (di seguito, anche: AGCM) hanno siglato un protocollo d'intesa (di seguito: Protocollo) volto a disciplinare gli ambiti e le modalità della cooperazione tra le Autorità in materie di interesse comune, ove, tra l'altro, all'articolo 1, comma 2, lettera c, è evidenziato che tale cooperazione può avere ad oggetto anche *"lo scambio di pareri su questioni di interesse comune"*;
- con delibera del 18 marzo 2025, l'AGCM ha avviato, ai sensi dell'art. 14 della l. 287/1990, il procedimento A575 - *Ostacoli all'accesso al mercato del trasporto ferroviario passeggeri rete AV* nei confronti di Rete Ferroviaria Italiana S.p.A. (di seguito: RFI) e della controllante Ferrovie dello Stato Italiane S.p.A., per accertare un presunto abuso di posizione dominante, in violazione dell'articolo 102 TFUE, volto a rallentare/ostacolare l'accesso all'infrastruttura ferroviaria nazionale e, conseguentemente, l'ingresso nel mercato del trasporto ferroviario passeggeri AV da parte dell'operatore nuovo entrante SNCF Voyages Italia S.r.l. (di seguito: SVI);
- in data 12 settembre 2025, la società RFI ha presentato, ai sensi dell'art. 14-ter della legge n. 287/1990, una proposta di impegni di cui l'AGCM ha disposto la pubblicazione, con provvedimento n. 31671/2025, per il *market test* sul proprio sito Internet, a far data dal 24 settembre 2025, avendoli ritenuti, nel loro complesso, non manifestamente infondati, impregiudicata ogni valutazione sulla loro idoneità a risolvere le problematiche sollevate in sede di avvio del procedimento sopra citato;
- in data 24 settembre 2025, con nota prot. ART 77848/2025, l'AGCM ha richiesto all'Autorità, ai sensi dell'art. 1 del Protocollo di intesa, sopra richiamato, di fornire – *"nell'ambito del market test ed entro il 24 ottobre 2025"* - osservazioni in merito ai citati impegni proposti da RFI;

esaminata la documentazione trasmessa, ritiene di rappresentare quanto segue.

I. Competenze dell'Autorità di regolazione dei trasporti in materia di accesso equo e non discriminatorio all'infrastruttura ferroviaria e quadro normativo, regolamentare e regolatorio

Preliminarmente, si ritiene opportuno ricordare le competenze dell'Autorità in materia di accesso equo e non discriminatorio all'infrastruttura ferroviaria e il quadro normativo, regolamentare e regolatorio sotteso all'esercizio di tali competenze.

Quanto al quadro normativo nazionale e al quadro regolatorio di riferimento, rilevano le disposizioni

dell'articolo 37 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214 (di seguito d.l. 201/2011).

In particolare, in base a tale disposizione, l'Autorità provvede:

«a) a garantire, secondo metodologie che incentivino la concorrenza, l'efficienza produttiva delle gestioni e il contenimento dei costi per gli utenti, le imprese e i consumatori, condizioni di accesso eque e non discriminatorie alle infrastrutture ferroviarie, portuali, aeroportuali e alle reti autostradali, fatte salve le competenze dell'Agenzia per le infrastrutture stradali e autostradali di cui all'[articolo 36 del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98](#), convertito, con modificazioni, dalla [legge 15 luglio 2011, n. 111](#), nonché in relazione alla mobilità dei passeggeri e delle merci in ambito nazionale, locale e urbano anche collegata a stazioni, aeroporti e porti ad esclusione del settore dell'autotrasporto merci;» (articolo 37, co.2, lettera a), d.l. 6 dicembre 2011 n. 201, *Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità, e il consolidamento dei conti pubblici*);

ed esercita le funzioni di Organismo di regolazione in campo ferroviario:

«i) con particolare riferimento all'accesso all'infrastruttura ferroviaria, a svolgere tutte le funzioni di organismo di regolazione di cui all'[articolo 37 del decreto legislativo 8 luglio 2003, n. 188](#) [oggi decreto legislativo 15 luglio 2015, n. 112], e, in particolare, a definire i criteri per la determinazione dei pedaggi da parte del gestore dell'infrastruttura e i criteri di assegnazione delle tracce e della capacità e a vigilare sulla loro corretta applicazione da parte del gestore dell'infrastruttura;» (articolo 37, co.2, lettera i), d.l. 201/2011).

Nello specifico, l'art. 37, comma 3, del citato decreto legislativo n. 112/2015 dispone che **“Fatte salve le competenze dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato sul mercato dei servizi ferroviari, l'organismo di regolazione dei trasporti, ferme restando le previsioni di cui all'[articolo 37, commi 2 e 3, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201](#), convertito, con modificazioni, dalla [legge 22 dicembre 2011, n. 214](#), ha il potere di monitorare la situazione concorrenziale sui mercati dei servizi ferroviari incluso, in particolare, il mercato per i servizi di trasporto passeggeri ad alta velocità, e le attività dei gestori dell'infrastruttura di cui al comma 2, lettere da a) a g-quater). L'organismo di regolazione controlla, in particolare, il rispetto del comma 2, lettere da a) a g-quater) di propria iniziativa e al fine di evitare discriminazioni nei confronti dei richiedenti. In particolare, controlla che il prospetto informativo della rete non contenga clausole discriminatorie o non attribuisca al gestore dell'infrastruttura poteri discrezionali che possano essere utilizzati per discriminare i richiedenti”**.

Le specifiche competenze attribuite all'ART dal citato d.lgs. 112/2015 a tutela della concorrenza sul mercato interessato sono evidenziate - tra l'altro - anche dal comma 8 del medesimo articolo 37, ove il legislatore nazionale, al fine di assicurare l'attuazione della normativa dettata in materia dall'Unione europea, ha esplicitamente previsto che **“[l]e informazioni che devono essere fornite all'organismo di regolazione comprendono tutti i dati che detto organismo chiede nell'ambito della sua *funzione decisoria, di monitoraggio e di controllo della concorrenza sui mercati dei servizi ferroviari*. Sono compresi i dati necessari per scopi statistici e di osservazione del mercato”** (enfasi aggiunte).

Inoltre, tra i compiti dell'Organismo di regolazione, rientra quanto riportato all'articolo 14, comma 1, del d.lgs. 112/2015 in materia di Prospetto informativo della rete, che contiene le informazioni tecnico-economico-amministrative necessarie per richiedere capacità e accedere all'infrastruttura ferroviaria

nazionale per l'esercizio di trasporti ferroviari, oltre che le condizioni contrattuali (tecniche ed economiche) valevoli per l'accesso alla rete da parte delle imprese ferroviarie (di seguito: IIFF) interessate, e precisamente:

*«Il gestore dell'infrastruttura, previa consultazione delle regioni, delle province autonome e delle altre parti interessate, elabora e pubblica un prospetto informativo della rete, provvede al suo periodico aggiornamento e procede ad apportare le opportune modifiche ed integrazioni, **sulla base delle eventuali indicazioni e prescrizioni dell'Organismo di regolazione**, che possono riguardare anche le specifiche modalità della predetta consultazione.»* (enfasi aggiunta).

Rileva qui di seguito evidenziare anche i seguenti ulteriori contenuti del d.lgs. 112/2015, di particolare rilievo per il processo di allocazione della capacità infrastrutturale ferroviaria:

1. l'articolo 3, comma 1, lettera b-septies), ove è espressamente specificato che le funzioni essenziali del gestore dell'infrastruttura consistono ne *“l'adozione di decisioni relative all'assegnazione delle tracce ferroviarie, incluse sia la definizione e la valutazione della disponibilità che l'assegnazione delle singole tracce ferroviarie, e l'adozione di decisioni relative all'imposizione dei canoni per l'utilizzo dell'infrastruttura, comprendenti il calcolo e la riscossione dei canoni, in conformità ai criteri stabiliti dall'organismo di regolazione, ai sensi, in particolare, degli articoli 17 e 26 del presente decreto”*;
2. l'articolo 22, comma 2, che specifica quanto segue: *“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; b) che la ripartizione della capacità consenta un utilizzo efficace e ottimale dell'infrastruttura ferroviaria; [...]”*.
3. il sopra indicato articolo 26, comma 1, che specifica quanto segue: *“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.”*, nonché, con specifico riferimento all'istituto dell'accordo quadro,
4. l'articolo 23, comma 1, del d.lgs. 112/2015, che prevede come: *“Fatti salvi gli articoli 101, 102 e 106 TFUE, l'accordo quadro di cui all'articolo 22, comma 5, specifica le caratteristiche della capacità di infrastruttura richiesta dal richiedente e a questo offerta per un periodo superiore alla vigenza di un orario di servizio, sulla base delle procedure e criteri definiti dall'organismo di regolazione sulla base dell'atto di esecuzione di cui all'articolo 42, paragrafo 8, della direttiva 2012/34/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, e dell'articolo 26 del presente decreto. L'accordo quadro non specifica il dettaglio delle tracce orarie richieste e degli eventuali servizi connessi, ma mira a rispondere alle legittime esigenze commerciali del richiedente”*;
5. l'articolo 23, comma 3, secondo il quale *“Gli accordi quadro non devono ostacolare l'utilizzo dell'infrastruttura in questione 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'organismo di regolazione sulla base dell'atto di esecuzione di cui all'articolo 42, paragrafo 8, della direttiva 2012/34/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, qualora adottato.”* ed ove l'atto di esecuzione ivi citato è il regolamento di esecuzione (UE) 545/2016;
6. l'articolo 28 *“Procedura di programmazione e coordinamento”*, ove è previsto che:
“1. Nell'ambito del processo di assegnazione di capacità, devono essere soddisfatte, per quanto possibile, tutte le richieste di capacità di infrastruttura, comprese quelle relative a tracce orarie su linee

appartenenti a più reti, tenendo conto per quanto possibile di tutti i vincoli che gravano sui richiedenti, compresa l'incidenza economica sulla loro attività, e salvaguardando, comunque, i diritti derivanti dagli accordi quadro sottoscritti ai sensi dell'articolo 23.

2. Nei soli casi previsti dagli articoli 31 e 32, il gestore dell'infrastruttura, nell'ambito della procedura di programmazione e coordinamento finalizzata all'assegnazione di capacità, può accordare la priorità a servizi specifici, nel rispetto dei criteri di cui all'articolo 26, comma 1.”.

Si ritiene opportuno evidenziare come, al comma 1 di tale articolo, sia previsto che il GI consideri, per quanto possibile, i vincoli gravanti sui richiedenti capacità (compresa l'incidenza economica sulla loro attività) e salvaguardi i diritti derivanti dagli AQ sottoscritti; tale secondo criterio è, però, da considerarsi temperato dal comma 4 dell'articolo 23, ove è previsto che *“Sono ammesse modifiche o limitazioni dell'accordo quadro purché finalizzate a consentire un migliore utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria.”.*

7. l'articolo 29, commi 3, 4, 5 e 6, ove è previsto che:

“3. Se i canoni di cui all'articolo 17, non sono stati riscossi o non hanno prodotto risultati soddisfacenti e l'infrastruttura è stata dichiarata saturata, il gestore dell'infrastruttura può, inoltre, applicare criteri di priorità per assegnare la capacità di infrastruttura”;

4. I criteri di priorità devono tenere conto dell'interesse sociale di un servizio rispetto ad altri servizi che sono, di conseguenza, esclusi”;

5. L'importanza dei servizi merci, in particolare internazionali, è tenuta in debito conto nella determinazione dei criteri di priorità”;

6. Le procedure da seguire e i criteri da applicare quando l'infrastruttura è a capacità saturata sono indicati nel prospetto informativo della rete”.

8. l'articolo 31 *“Infrastrutture specializzate”*¹, ove viene esplicitamente previsto che per tali infrastrutture, espressamente indicate nel PIR pertinente, il GI può conferire priorità di accesso a particolari tipologie di traffico nell'assegnazione della capacità di infrastruttura.

Con riguardo agli elementi di riferimento del quadro regolatorio definito dall'Autorità, questa, fin dall'anno di avvio della propria operatività, con la delibera n. 70/2014 approvata il 31 ottobre 2014, è intervenuta in diverse aree tematiche per disciplinare il processo di allocazione della capacità, in particolare:

- in materia di limiti di assegnazione della capacità quadro, la misura 1.6.2 dell'Allegato alla citata delibera ha prescritto a RFI di provvedere alla *“individuazione, come nuova soglia di capacità complessiva assegnabile con l'insieme degli Accordi quadro, l'85% di quella complessivamente disponibile per ciascuna tratta e ciascuna fascia oraria”*, facendo salva la *“possibilità per il singolo titolare di Accordo quadro, in sede di contrattualizzazione annuale delle tracce, in assenza di altre*

¹ D.lgs. 112/2015, articolo 31, *“Infrastruttura specializzata”*:

“1. Fatte salve le previsioni di cui al comma 2, la capacità di infrastruttura è considerata disponibile per tutte le tipologie di servizi di trasporto che hanno le caratteristiche necessarie per l'utilizzo della linea ferroviaria.

2. Se esistono itinerari alternativi idonei, il gestore dell'infrastruttura, previa consultazione di tutte le parti interessate, può designare un'infrastruttura particolare da utilizzare per determinati tipi di traffico. Fatti salvi gli articoli 101, 102 e 106 TFUE, ove tale designazione abbia avuto luogo, il gestore dell'infrastruttura può dare la priorità a tali tipologie di traffico nell'assegnazione della capacità di infrastruttura. La designazione non impedisce l'utilizzo dell'infrastruttura per altri tipi di traffico, se vi è capacità disponibile e se il materiale rotabile utilizzato corrisponde alle caratteristiche tecniche necessarie per l'utilizzo della linea.

3. In caso di designazione di un'infrastruttura a norma del comma 2 ne è fatta menzione nel prospetto informativo della rete.”

richieste, di accedere fino al 100% della capacità disponibile”, prevedendo, però, l’“introduzione nello schema-tipo di Accordo quadro di clausole di salvaguardia che facciano salvo il diritto di accesso, in termini di capacità, all’infrastruttura ferroviaria da parte di soggetti nuovi entranti”.

- la misura 2.6.4 ha prescritto a RFI di *“integrare i seguenti criteri operativi nell’ambito del processo di allocazione della capacità:*
 - a) estensione della fascia oraria caratterizzata da priorità per i servizi quantitativamente e qualitativamente necessari a soddisfare la mobilità dei cittadini disciplinati da appositi contratti di servizio, al fine di renderla più coerente con la reale distribuzione del traffico dei passeggeri pendolari;*
 - b) assegnazione di priorità, nell’allocazione annuale della capacità, ai titolari di Accordi quadro;*
 - c) incentivazione del trasporto merci, anche di natura nazionale e su linea non specializzata, nella fascia oraria notturna, con assegnazione di priorità alle Imprese ferroviarie titolari di contratti commerciali sottoscritti, sottesi alla richiesta di tracce, per il trasporto di merci pericolose e per il trasporto combinato/integrato.”*

Per quanto riguarda, invece, la misura 1.6.4, lettera c), in base alla quale l’Autorità acconsentiva alla possibilità che per gli AQ del trasporto pubblico locale fossero superabili i limiti fissati per gli altri AQ, fatte salve misure di salvaguardia per l’ingresso di nuovi entranti, con la prescrizione 4.2.3.2 dell’Allegato A alla delibera 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”*, la stessa Autorità ha poi prescritto che già a partire dal PIR 2021 di RFI, considerata l’evoluzione del mercato del trasporto ferroviario nel frattempo osservata, non fosse più possibile superare la soglia dell’85% della capacità disponibile, sia per gli AQ già sottoscritti, sia per i citati AQ relativi al trasporto pubblico locale.

Quanto alla normativa supranazionale, in disparte la direttiva 2012/34/UE che è stata recepita pressoché letteralmente dal già descritto d.lgs. 112/2015, rileva il regolamento di esecuzione (UE) 2016/545, che ha previsto alcuni criteri di priorità da applicarsi: (i) in sede di coordinamento tra AQ durante il processo di allocazione pluriennale della capacità quadro e, nel caso in cui il GI non preferisca utilizzare i criteri di priorità previsti nel proprio PIR e definiti ai sensi degli articoli 47 e 49 della direttiva 2012/34/UE, (ii) in sede di allocazione annuale della capacità, in occasione di coordinamenti che riguardino richieste di tracce confliggenti, afferenti a canali orari prenotati tramite AQ.

Giova ricordare che la direttiva 2012/34/UE, all’articolo 42, comma 2, prevede che *“[g]li accordi quadro non devono ostacolare l’utilizzo dell’infrastruttura in questione da parte di altri richiedenti o servizi”*, con esplicitazione di un principio che trova attuazione anche nel citato articolo 23, comma 3, del d.lgs. 112/2015. Dunque, può in generale osservarsi che eventuali richieste avanzate da uno o più soggetti aventi titolo per la modifica dei propri AQ, che generassero una simile eventualità, dovrebbero essere respinte alla luce del richiamato principio di carattere generale, al fine di salvaguardare le richieste di capacità da parte di eventuali nuovi entranti. Si ritiene, pertanto, necessario evidenziare che il GI ha la prerogativa di poter valutare, per quanto riguarda il processo di allocazione di capacità quadro, l’applicazione delle previsioni dell’articolo 6, paragrafo 1, del citato regolamento (UE) 2016/545; peraltro, nel caso della Infrastruttura Ferroviaria Nazionale (IFN), si rileva che ciò è espressamente riportato al paragrafo 4.4.1 del PIR di RFI, ove è previsto che: *“Il Gestore dell’Infrastruttura tiene conto, prima della stipula o modifica di un Accordo Quadro, degli elementi indicati nel Regolamento 2016/545/UE, art. 6, comma 1”*.

Infatti, il regolamento (UE) 2016/545, all'articolo 6, in particolare, prevede che: *“Prima di stipulare un nuovo accordo quadro o di prorogare o aumentare sensibilmente la capacità quadro di un accordo quadro esistente, il gestore dell'infrastruttura tiene conto, tra l'altro, dei seguenti elementi:*

a) la garanzia dell'utilizzo ottimale della capacità di infrastruttura disponibile, compreso l'uso di altre reti, tenendo conto delle limitazioni di capacità programmate;

(...)

c) le esigenze dei passeggeri, del settore del trasporto merci e degli investitori, compresi gli enti statali e altri soggetti pubblici e privati;

d) la garanzia dell'accesso non discriminatorio all'infrastruttura tenendo conto della disponibilità dei relativi impianti e dei servizi ivi forniti nella misura in cui tali informazioni sono messe a disposizione del gestore dell'infrastruttura;

(...)

f) la promozione dell'efficienza nella gestione dell'infrastruttura e, per quanto possibile, dei relativi impianti, compresi programmi di manutenzione, rinnovo e miglioramento;

(...)

h) la garanzia di una gestione della rete proporzionata, mirata, trasparente, equa e provvista di sufficienti risorse;

(...)

Il gestore dell'infrastruttura pubblica nel prospetto informativo della rete, oltre ai punti di cui alle lettere da a) a k), gli altri elementi che intende prendere in considerazione”.

Sempre lo stesso regolamento prevede che, a meno che la capacità assegnata con AQ non sia superiore al 70% della capacità totale², in sede di coordinamento tra richieste confliggenti devono applicarsi i criteri di cui all'articolo 10, paragrafo 2, di seguito riportati:

“a) la modifica non comprometterebbe la redditività del modello aziendale del richiedente titolare della capacità quadro né il modello economico di un contratto di servizio pubblico;

b) la modifica non comprometterebbe la redditività del modello aziendale del gestore dell'infrastruttura se esso gestisce unicamente la linea in questione;

c) l'accordo quadro ha un rendimento³ minore se valutato secondo i criteri di priorità applicati per l'assegnazione delle tracce ferroviarie nella procedura di programmazione conformemente alle norme in materia di assegnazione della capacità di cui all'articolo 39 della direttiva 2012/34/UE, comprese quelle istituite a norma degli articoli 47 e 49 della direttiva 2012/34/UE;

d) la capacità totale posseduta o chiesta da un richiedente sulla linea interessata è significativa;

e) le legittime esigenze commerciali del richiedente che abbia dimostrato la propria effettiva intenzione nonché di essere in grado di utilizzare la capacità richiesta nell'accordo quadro;

f) la lunghezza del servizio, compresi i percorsi su altre reti, di una delle richieste confliggenti è significativamente più breve rispetto a quella dell'altra;

² Secondo quanto disposto dall'articolo 8, comma 2, del medesimo regolamento.

³ Si ritiene opportuno, in questa sede, evidenziare come il termine “rendimento” di un AQ, di cui alla sopraelencata lettera c), in realtà sia da intendersi come “performance” secondo quanto rilevabile dalla versione in lingua inglese del regolamento.

g) la durata rimanente dell'accordo quadro o del piano aziendale è breve e tutti gli investimenti, o gran parte di essi, sono stati ammortizzati.”.

In sede di allocazione annuale della capacità, lo stesso regolamento, sempre all'articolo 10 (che si ricorda è da applicarsi sulla base delle condizioni di cui al precedente articolo 8, comma 2), richiede che tutte le tracce possano essere confrontate utilizzando i criteri sopra riportati, ma, in alternativa, è data facoltà al GI di utilizzare i criteri di priorità di cui agli articoli 47 e 49 della direttiva 2012/34/UE.

Quanto alla regolamentazione attuativa e alla regolazione correlata, in Italia, il PIR di RFI ha previsto che, sia in sede di allocazione annuale, che in sede di allocazione pluriennale, vengano utilizzati i criteri di priorità definiti nello stesso PIR. Inoltre, il quadro di regolazione nazionale, pur mantenendo le garanzie di accesso per i nuovi entranti o per i richiedenti capacità che abbiano bisogno di modificare la capacità ferroviaria messa a loro disposizione, ha previsto, come indicato dalla citata misura 2.6.4 dell'Allegato alla delibera n. 70/2014, che in sede di allocazione annuale le tracce richieste sulla base di un AQ siano garantite a scapito di tracce non richieste sulla base di un AQ. E' anche previsto - per quanto riguarda sia l'allocazione quadro, sia l'allocazione annuale - dal punto di vista della tecnica operativa di allocazione, che le richieste pervenute entro il termine indicato nel PIR siano trattate nel loro complesso allo stesso momento; in sede di allocazione annuale è, in ogni caso, previsto che il *“GI, prima di iniziare le consultazioni per la definizione del progetto orario di cui al paragrafo 4.5.4.1 [ndr: leggasi del PIR], identifica insieme con i soggetti competenti in materia di assegnazione di capacità negli altri stati membri, le tracce orarie riservate ai servizi di trasporto internazionale che vanno integrate nello stesso orario.”* (paragrafo 4.5.4, Processo di allocazione delle tracce e dei servizi del PIR 2025 di RFI).

Nel caso in cui sia necessario giungere al coordinamento tra richieste confliggenti, e quindi all'applicazione dei criteri di priorità, il PIR di RFI prevede una successione di criteri che configurano, di fatto, un sistema di “filtraggio” progressivo delle richieste di capacità, in cui al superamento di un dato livello senza successo, si prosegue con il successivo livello di filtraggio; l'ultimo livello di filtraggio è rappresentato dall'ordine cronologico delle richieste di capacità⁴. Tali criteri, tuttavia, sono applicati rispettando alcune garanzie generali riportate al paragrafo 4.6.2 del PIR RFI 2025, ossia:

⁴ PIR 2025. Paragrafo 4.6.2 *“Criteri di priorità delle tracce orarie”*.

“1. Nella assegnazione delle tracce orarie relativamente a richieste per un orario e/o per un adeguamento intermedio GI, fatte salve le tracce orarie richieste in aderenza ad un Accordo Quadro sottoscritto, dà priorità:

- ai servizi di trasporto internazionali;*
- ai servizi di trasporto qualitativamente e quantitativamente sufficienti a soddisfare la mobilità dei cittadini, disciplinati da appositi contratti di servizio da stipulare fra IF e lo Stato o le Regioni;*
- ai servizi di trasporto ad alta velocità effettuati totalmente o parzialmente su infrastrutture appositamente costruite o adattate, ed ai servizi di trasporto merci effettuati su linee specializzate per tali servizi, fatte salve le disposizioni di cui agli articoli 101, 102 e 106 del TFUE.*

2. Le eventuali incompatibilità fra tracce orarie di pari priorità ai sensi del presente paragrafo, comma 1, sono disciplinate considerando prioritario il servizio finalizzato al traffico caratteristico della fascia oraria di interesse, nel modo seguente:

- i servizi di trasporto quantitativamente e qualitativamente necessari a soddisfare la mobilità dei cittadini disciplinati da appositi contratti di servizio da stipulare fra IF e Stato o Regioni sono prioritari rispetto agli altri servizi indicati al comma 1 nelle fasce orarie pendolari. Le fasce orarie sono individuate dalle 6.00 alle 9.00 e dalle 17.00 alle 20.00;*
- i servizi di trasporto ad Alta Velocità, effettuati in tutto o in parte su infrastrutture appositamente costruite o adattate, ed i servizi di trasporto passeggeri internazionali sono prioritari sull'intero percorso rispetto agli altri servizi*

- *“Il servizio prioritario non potrà comunque, in presenza di altre richieste, saturare la capacità infrastrutturale, non costituendo la priorità un diritto di esclusiva. 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”;*
- *“Con riferimento alla tratta di interesse, alla IF che risulterà prioritaria non potranno comunque essere assegnate tutte le tracce disponibili nell’arco della giornata per la tipologia del servizio richiesto, non costituendo la priorità un diritto di esclusiva: è fissata all’80% la quota massima delle tracce disponibili che può essere assegnata alla IF risultata prioritaria. Tale criterio è applicato anche nella assegnazione di capacità formalizzata con accordo quadro.”.*

La tematica è divenuta oggetto di attenzione da parte dell’Autorità in ragione del rilevante ricorso allo strumento degli AQ in tutti i segmenti di trasporto e della notevole domanda di capacità, attuale e prospettica, espressa dai richiedenti per soddisfare esigenze di vario genere, quali il trasporto merci a lunga percorrenza (di tipo containerizzato o sfuso, programmato o *spot*, internazionale o nazionale, etc.), il trasporto passeggeri a breve e media/lunga percorrenza oggetto di OSP, il trasporto passeggeri a mercato e, in particolare, sulle linee alta velocità o adattate per l’alta velocità.

L’Autorità, intervenendo già con la delibera n. 118/2018, ha adottato prescrizioni volte a definire le regole di dichiarazione di saturazione di una tratta anche eliminando le possibili eccezioni che potessero arrecare nocumento alla corretta applicazione dei criteri di cui al d.lgs. 112/2015 e quindi della direttiva 2012/34/EU. A seguito di tali prescrizioni, il GI ha pubblicato in allegato al PIR l’elenco delle varie tratte con i relativi gradi di utilizzazione per fascia mono-oraria ed evidenza delle tratte a capacità limitata e sature⁵; in tale allegato è, quindi, risultato evidente come varie tratte della rete fossero sature, coerentemente con il decadimento,

indicati al comma 1 nella fascia oraria dalle ore 7.00 alle 22.00, con l’eccezione delle fasce orarie di cui al punto precedente;

- i servizi di trasporto merci internazionali ovvero effettuati su linee specializzate per tali servizi sono prioritari sull’intero percorso rispetto agli altri servizi indicati al comma 1 nella fascia oraria dalle ore 22.00 alle ore 6.00.

3. Per le incompatibilità non risolte in applicazione delle regole di cui ai precedenti capoversi, la capacità sarà assegnata prioritariamente ai servizi che, nell’ordine:

- trasportano merci nazionali su linee non specializzate nella fascia oraria dalle ore 22.00 alle ore 6.00. La priorità è riferita alle tracce orarie afferenti richieste avanzate da IF titolari di contratti commerciali sottoscritti per il trasporto di merci pericolose e per il trasporto combinato/integrato;

- sono espletati con orari cadenzati anche se realizzati da più IF in base a specifici accordi commerciali, da documentare a GI all’atto della richiesta di tracce e comunque stipulati nel rispetto dei principi sanciti dall’art. 101 del Trattato e della pertinente normativa nazionale;

- 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.

4. Nella ripartizione della capacità per richieste in corso d’orario la priorità è sempre determinata dall’ordine cronologico di presentazione delle richieste.”.

⁵ PIR RFI 2025, paragrafo 2.7.2 “Grado di utilizzo della rete”; per le linee a doppio binario, una tratta è a capacità limitata o è satura quando, in una qualsiasi fascia oraria nelle intere 24 h, il grado di utilizzazione della tratta è maggiore o uguale rispettivamente al 70% o al 85% della capacità commerciale disponibile.

in termini di velocità commerciale e puntualità della circolazione, registrato in alcune aree della infrastruttura ferroviaria nazionale.

Rileva, infine, evidenziare che, mentre in assenza di saturazione il GI ha il dovere di garantire accesso a qualunque richiedente capacità in possesso di materiale rotabile idoneo, in presenza di saturazione è necessario effettuare, nel breve periodo, azioni volte a migliorare l'efficienza nell'utilizzo della capacità o una selezione delle richieste di capacità nel rispetto dei criteri indicati nelle norme e nel PIR, nonché delle soglie di capacità massima assegnabile al singolo richiedente. Nel lungo periodo, invece, il GI deve intraprendere azioni volte ad analizzare e potenziare la stessa capacità, sulla base delle previsioni di cui all'articolo 32 *"Analisi della capacità"* e all'articolo 33 *"Piano di potenziamento della capacità"* del d.lgs. 112/2015.

Successivamente, con la delibera n. 151/2019, l'Autorità ha approvato numerose prescrizioni volte a limitare alcune criticità rivelatesi nel corso del tempo:

- eliminazione per gli AQ OSP della possibilità di prenotare capacità oltre i limiti dell'85%;
- esplicito divieto alla modifica dei termini degli AQ;
- esplicito obbligo di autorizzazione dell'Autorità per il rinnovo, possibile una sola volta, di un AQ;
- esplicito obbligo di pubblicazione e aggiornamento periodico, da parte del GI, di un prospetto di riepilogo relativo agli AQ in essere;
- esplicito obbligo di pubblicazione di un allegato tecnico relativo, per tratta e fascia oraria, alla capacità assegnata con accordo quadro, alla capacità massima assegnabile con AQ e alla capacità commerciale.

Con la delibera n. 173/2021 l'Autorità ha prescritto che le richieste di autorizzazione per il rinnovo di un AQ debbano essere avanzate entro il 15 marzo dell'anno in cui il richiedente capacità intende chiedere al GI il rinnovo dell'accordo quadro; infine, con la delibera n.178/2024, l'Autorità ha prescritto a RFI di specificare alcuni chiarimenti all'interno di definizioni utili nei processi di allocazione capacità.

Con riferimento, infine, all'esercizio delle funzioni di vigilanza, l'Autorità di recente è già intervenuta nei confronti del GI con il procedimento avviato con delibera n. 147/2022, dell'8 settembre 2022, e concluso con la delibera n. 126/2023, con cui è stato adottato provvedimento sanzionatorio ai sensi dell'articolo 37, comma 14, lettera a), del d.lgs. 15 luglio 2015, n. 112, per la violazione dell'articolo 23, comma 3, del medesimo d.lgs. per non aver rispettato, con riferimento agli accordi quadro sottoscritti nel mese di marzo 2022 le limitazioni nell'assegnazione della capacità quadro di cui al paragrafo 4.4.2.1 del Prospetto Informativo della Rete per l'anno 2023, ai sensi del quale *"la capacità assegnabile con un Accordo Quadro, ovvero con l'insieme degli Accordi Quadro, non potrà superare l'85% della capacità totale correlata a ciascuna tratta e per singola fascia oraria"*.

La ratio del paragrafo 4.4.2.1 del Prospetto Informativo della Rete è, infatti, quella di creare un ragionevole bilanciamento tra le esigenze di stabilità e prevedibilità degli utenti che già operano nel mercato e le eventuali sopraggiunte esigenze di accesso all'infrastruttura ferroviaria da parte dei medesimi operatori e/o di nuovi utenti nell'ambito dell'allocazione annuale. Tale bilanciamento è stato peraltro fatto proprio dal GI nella misura in cui ha recepito nel PIR la suddetta prescrizione, senza avanzare alcuna contestazione al riguardo nei confronti dell'Autorità.

Successivamente, l'Autorità è nuovamente intervenuta con un procedimento avviato con delibera n. 127/2023, del 27 luglio 2023, nei confronti di RFI, e concluso con la delibera n. 151/2024 del 7 novembre 2024, disponendo un ordine di cessazione della violazione e le relative misure di ripristino ai sensi dell'articolo 37, comma 9, del d.lgs. 15 luglio 2015, n. 112, ordinando ad RFI di applicare le vigenti procedure per assicurare che il limite dell'85% della capacità quadro assegnabile con gli accordi quadro sottoscritti nel mese di marzo 2022 venisse osservato entro l'avvio dell'orario di servizio 2025-2026 o, per ragioni adeguatamente comprovate, al più tardi entro l'avvio dell'orario di servizio 2026-2027.

Da ultimo, l'Autorità è intervenuta con un nuovo procedimento sanzionatorio avviato con la delibera n. 117/2024, nei confronti di RFI, ai sensi dell'articolo 37, comma 14, lettere a) e d), del d.lgs. 15 luglio 2015, n. 112 e concluso con la delibera n. 181/2024 del 6 dicembre 2024, mediante l'approvazione di una proposta di impegni sulla base della quale RFI dovrà effettuare, nel corso dell'orario di servizio 2025/2026, i coordinamenti necessari per assicurare il rispetto del limite dell'85% di capacità quadro assegnabile con riferimento a tutti gli accordi quadro.

II. Considerazioni dell'Autorità

Visto il quadro normativo, regolamentare e regolatorio riportato nella Sezione I., impregiudicate le competenze dell'Autorità in materia, nell'ottica della collaborazione istituzionale che caratterizza il rapporto con le altre Autorità Indipendenti, si formulano le seguenti considerazioni.

La proposta di impegni, formulata da parte di RFI, si compone di due parti:

- il riconoscimento di un *plafond* di capacità infrastrutturale a SVI (denominata parte A e di seguito: parte *plafond*);
- introduzione, con un'edizione straordinaria del PIR 2027, dei criteri di priorità previsti dal regolamento d'esecuzione (UE) 2016/545 "sulle procedure e sui criteri relativi agli accordi quadro per la ripartizione della capacità di infrastruttura ferroviaria" (di seguito: Regolamento) (denominata parte B e di seguito: parte PIR 2027).

Per quanto riguarda la parte degli impegni in cui si propone un *plafond* di capacità infrastrutturale da assegnare a SVI

RFI ha proposto l'assegnazione a SVI di 5 coppie di treni sulla Dorsale (relazioni Milano P.G.-Roma Termini, Torino P.N.-Milano C.le-Roma T.ni-Napoli C.le, Torino P.N.-Milano C.le-Roma T.ni e viceversa) nonché di 2 coppie di treni sulla Trasversale (relazioni Venezia S.L.-Milano P.G.-Torino P.N., Venezia S.L.-Milano C.le e viceversa) (denominato parte A della capacità da assegnare). Tali tracce derivano dall'insieme costituito dalle tracce già assegnate a SVI, dalle tracce oggetto di restituzione da parte di SVI in occasione dell'ultimo processo di coordinamento tra accordi quadro (di seguito AQ) per l'orario 2026 a causa di richieste di capacità avanzate da altri richiedenti capacità, nonché **dalle tracce proporzionalmente retrocesse dalle altre IIFF** attive sul mercato AV italiano e individuate tra quelle che comportano un minor numero di retrocessioni in applicazione della capacità massima assegnabile con AQ e, successivamente, tra quelle per le quali sono state richieste nell'orario precedente un numero di circolazioni inferiori rispetto a quanto contrattualizzato in AQ.

In aggiunta alla capacità necessaria per esercire tali 14 servizi giornalieri (7 coppie), RFI intende proporre a SVI l'assegnazione di ulteriori 8 tracce da individuarsi a cura della stessa SVI su direttrici non oggetto di richiesta da parte sua: Verona-Roma; Venezia-Roma/Napoli; Milano-Bologna-Ancona/Bari; Roma-Bari. Nel caso siano necessarie retrocessioni di capacità a danno di altre IF operanti nel settore del mercato AV in Italia, le stesse saranno individuate **proporzionalmente tra tali imprese ferroviarie**.

In generale, tali tracce sarebbero assegnate da RFI a SVI *“Nell’ottica di supportare e facilitare l’ingresso di SVI nel mercato AV italiano, e in deroga ai principi e criteri del PIR e del Regolamento 545/2016”*.

Sulla base di quanto proposto, l'Autorità esprime le seguenti considerazioni.

Per quanto riguarda la parte A del *plafond*, si rileva come il principio consistente nell'offrire capacità ad un nuovo entrante, nel rispetto delle regole di priorità vigenti, è già previsto dall'insieme delle previsioni normative e regolatorie in vigore e che la proposta di “derogare” alle misure del PIR pare essere non necessaria, almeno nel caso in cui specifiche richieste di capacità possano arrecare distorsioni del mercato. Ciò in quanto, come già affermato dagli Uffici dell'Autorità con la nota prot. ART 11630 del 26 gennaio 2025, inviata a RFI e successivamente trasmessa ad AGCM, il processo di coordinamento tra AQ appena concluso, con il quale RFI aveva retrocesso capacità a SVI, doveva già tenere in conto la possibilità di applicare le attuali e vigenti previsioni di cui al paragrafo 4.4.1 del PIR, secondo il quale *“Il Gestore dell’Infrastruttura tiene conto, prima della stipula o modifica di un Accordo Quadro, degli elementi indicati nel Regolamento 2016/545/UE, art. 6, comma 1”*, riportati nella Sezione I. del presente parere, cui si rimanda.

In base a quanto sopra, l'Autorità aveva specificato, con la citata nota prot. ART 11630/2025, come fosse evidente che *“(i) le esigenze dei passeggeri non possano che essere meglio garantite dalla presenza di uno o più nuovi concorrenti nel mercato, laddove con il loro ingresso il livello complessivo (quantitativo e qualitativo) dell’offerta dei servizi di trasporto rimane preservato o aumentato, e (ii) le esigenze dei nuovi richiedenti accesso all’infrastruttura debbano essere ragionevolmente salvaguardate, in considerazione della natura capital intensive del settore del trasporto ferroviario, proprio nella fase di avvio delle attività industriali”*.

Quindi, RFI, già nel processo di coordinamento tra AQ conclusosi con la retrocessione di tracce a sfavore di SVI, non avrebbe dovuto retrocedere capacità a SVI, proprio al fine di rispettare i principi del Regolamento sopra riportati e, peraltro, espressamente richiamati nel PIR.

L'assegnazione di ulteriori tracce, in deroga non solo al PIR ma addirittura al Regolamento, pare non essere accettabile, e sarebbe passibile, tra l'altro, di reclamo da formulare all'Autorità ai sensi dell'articolo 37 del d.lgs. 112/2015 da parte dei richiedenti capacità soggetti alla retrocessione senza loro esplicito assenso e, conseguentemente, del possibile esercizio dei poteri sanzionatori dell'Autorità, ove ne dovessero ricorrere tutti i presupposti necessari. Tale osservazione è da considerarsi, oltretutto, applicabile a entrambe le componenti del *plafond* proposto da RFI (Parte A e Parte B).

In particolare, non risulta sostenibile la possibilità di derogare ad una normativa eurounitaria quale il Regolamento, che, come noto, trova diretta applicazione senza alcuna necessità di recepimento nel Prospetto Informativo della Rete del GI.

Con particolare riferimento alla porzione di *plafond* aggiuntiva su relazioni non richieste da SVI (che fa riferimento alla parte B della parte A nella proposta di impegni presentata da RFI), si rileva che, secondo l'articolo 4 del d.lgs. 112/2015 le IIFF sono libere, nel rispetto dei limiti di legge, di definire i propri programmi di attività compresa la fornitura e commercializzazione dei servizi, stabilendone la tariffazione. Tale porzione

del *plafond* non può, quindi, essere obbligatoriamente accettata da SVI, né tantomeno può esserne contestata a SVI la potenziale mancata utilizzazione. Infatti, i processi di coordinamento hanno come input le richieste dei richiedenti capacità e non le proposte di nuovi servizi commerciali da parte del GI, con l'eccezione del caso in cui lo stesso voglia adottare *“schemi di canone, destinati a tutti gli utenti dell'infrastruttura, per flussi di traffico specifici, che prevedono riduzioni limitate nel tempo al fine di promuovere lo sviluppo di nuovi servizi ferroviari o riduzioni volte a incentivare l'uso di linee notevolmente sotto utilizzate”*, come previsto dal comma 13 dell'articolo 18 del d.lgs. 112/2015.

Su entrambe le componenti del *plafond*, infine, le IIFF alle quali verrebbe tolta capacità sarebbero soggette ad un criterio di retrocessione proporzionale, parrebbe rispetto alle quote di capacità destinate al trasporto passeggeri AV attualmente detenute (70% Trenitalia e 30% Italo NTV). Tale criterio rappresenterebbe, di fatto, un criterio di priorità specifico e di allocazione della capacità, in senso generale, fino ad oggi mai adottato in Italia e che verrebbe, per di più, applicato senza alcuna previa consultazione con gli stakeholder; tale notevole innovazione potrebbe, inoltre, condurre, ove mantenuta negli impegni di cui trattasi, ad assegnare la medesima capacità a tutti i richiedenti, senza alcuna valutazione riguardo ai benefici sociali dei servizi di trasporto dagli stessi offerti e rispetto alle diverse dimensioni industriali degli stessi.

Quanto sopra, senza avere considerato che RFI ben potrebbe riefettuare il coordinamento applicando il Regolamento e conseguentemente individuare le tracce assegnabili a SVI.

Per quanto riguarda la parte degli impegni afferente ai contenuti del PIR 2027

RFI propone di modificare il PIR 2027 tramite un'apposita edizione straordinaria, in modo che l'impegno sia efficace a partire dal processo di allocazione della capacità quadro 2025/2026 e fino *“all'entrata in vigore della nuova regolazione da parte dell'ART”*. Le modifiche proposte da RFI sarebbero quindi apportate, per il tramite del PIR, su un quadro regolatorio consolidato e fino ad oggi monitorato nella sua applicazione dall'Autorità, in attesa di future nuove misure regolatorie da emanarsi da parte della stessa.

L'Autorità ritiene necessario, innanzitutto, ricordare come, in generale, il quadro normativo eurounitario è in fase di profonda revisione. Tra i vari criteri di assegnazione della capacità che al momento parrebbero confermati dal legislatore UE, vi è il criterio di selezione prioritaria dei servizi di trasporto tramite la misura dell'utilità sociale degli stessi (da effettuarsi secondo metodologie di analisi socio-economica che saranno individuate), senza che sia stata, fino ad oggi, specificata alcuna tutela su singoli richiedenti nel caso in cui i servizi proposti da questi presentino minore utilità sociale rispetto a quelli offerti da uno o più altri concorrenti.

Una criticità di particolare rilievo consiste nell'evidenza che la procedura proposta dal GI si basa sul richiamo all'applicazione dell'articolo 9 del Regolamento (relativo al coordinamento tra AQ in fase di allocazione quadro) senza, tuttavia, adottare il successivo articolo 10 (ossia il coordinamento tra tracce richieste con o senza AQ a supporto durante il processo di allocazione annuale). Di fatto, la proposta di RFI più che porsi in un quadro di necessaria conformità al Regolamento, lo rielabora adottandone solamente alcune parti opportunamente individuate, e ciò ovviamente non può ritenersi ammissibile.

Per quanto riguarda il dettaglio della procedura, si riporta di seguito quanto RFI propone di inserire nel PIR 2027 e le pertinenti controdeduzioni ove ritenute necessarie:

- 1) *“Qualora si verificassero conflitti tra Accordi Quadro già sottoscritti e nuove richieste di sottoscrizione o modifica di Accordi Quadro, il GI effettua un primo coordinamento finalizzato a conciliare al massimo le richieste. Tale procedura sarà avviata dal GI a seguito della comunicazione ai Richiedenti della proposta di capacità quadro e terminerà in concomitanza con la scadenza del termine per la presentazione delle osservazioni da parte degli stessi.”;*

a differenza di quanto previsto ad oggi nel corrispondente passaggio del PIR al paragrafo 4.4.2.2, da sostituirsi con il nuovo: i) non si fa riferimento all'articolo 9 del Regolamento; ii) non si fa riferimento, al coinvolgimento dei titolari di AQ in corso di validità interessati; iii) non è riportato l'insieme minimo di informazioni che il GI trasmette alle parti interessate dal processo di coordinamento, né è chiaro il motivo alla base di tali omissioni.

- 2) *“Quando, a seguito della prima fase di coordinamento risulti impossibile conciliare gli Accordi Quadro esistenti e le richieste di nuovi Accordi Quadro o le richieste di modifica di nuovi Accordi Quadro, il GI effettua un secondo coordinamento attenendosi ai criteri di cui all'art. 10 commi 2-4 del Regolamento 2016/545/UE. Quest'ultima fase si concluderà un mese prima della comunicazione da parte di GI ai Richiedenti della proposta definitiva di capacità quadro.”;*

si osserva che nel testo sopra riportato è fatto riferimento alla *“modifica di nuovi Accordi Quadro”*, ma non se ne comprende il significato; è possibile, infatti, che si tratti di un errore e che invece si volesse intendere fare riferimento a: *“le richieste di modifica di Accordi Quadro in corso di validità”* come oggi riportato nel paragrafo 4.4.2.2 del PIR; appare, quindi, opportuno mantenere il testo di cui al citato paragrafo 4.2.2.2 vigente.

Il GI propone di non fare più esplicito riferimento ai criteri di priorità relativi alle infrastrutture sature fino ad oggi applicati sulla base del recepimento del comma 5 del medesimo articolo 10; tali criteri sono tuttavia citati alla lettera c, comma 2, dell'articolo 10 del Regolamento, ove è riportato che: *“l'accordo quadro ha un rendimento minore se valutato secondo i criteri di priorità applicati per l'assegnazione delle tracce ferroviarie nella procedura di programmazione conformemente alle norme in materia di assegnazione della capacità di cui all'articolo 39 della direttiva 2012/34/UE, comprese quelle istituite a norma degli articoli 47 e 49 della direttiva 2012/34/UE;”*.

Tali criteri sarebbero, quindi, applicati nell'ambito del processo di allocazione quadro insieme ad altri criteri elencati al citato comma 2 dell'articolo 10 del Regolamento. Inoltre, non vi è evidenza che il GI non voglia mantenere l'utilizzo dei criteri di priorità nell'ambito dell'allocazione annuale in caso di coordinamento tra richieste di capacità confliggenti, come esplicitamente consentito dal comma 5 dell'articolo 10 del Regolamento⁶.

⁶ Regolamento d'esecuzione (UE) 2016/545, articolo 10, comma 5: *“In deroga ai paragrafi 1, 2 e 3, il gestore dell'infrastruttura può decidere che, in caso di richieste confliggenti di tracce ferroviarie, sia alle richieste di tracce nell'ambito di un accordo quadro 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 gestore dell'infrastruttura 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 gestore dell'infrastruttura decide di applicare il presente paragrafo, lo dichiara in modo trasparente nell'accordo quadro.”*.

A tal proposito, essendo alla base della proposta di impegni il completo recepimento delle parti pertinenti del Regolamento, si ritiene che, in ogni caso, tale recepimento non potrebbe che operare in forma completa, nel rispetto delle prerogative dell’Autorità in quanto regolatore di settore, e al fine di garantire coerenza tra le varie previsioni correlate, prevedendo anche l’abrogazione del criterio normalmente utilizzato in fase di allocazione annuale, per l’infrastruttura ferroviaria nazionale, secondo il quale le tracce richieste sulla base di AQ hanno priorità rispetto a tracce non supportate da AQ.

Tale assoluta priorità, infatti, coerente con la migliore utilizzazione dell’infrastruttura, oltre che con il perseguimento dell’utilità sociale di cui al principio declinato all’articolo 47, comma 4 della direttiva 2012/34/EU, secondo il quale: *“I criteri di priorità devono tenere conto dell’interesse sociale di un servizio rispetto ad altri servizi che saranno di conseguenza esclusi”*, rappresenta una garanzia di stabilità della pianificazione a lungo termine dei richiedenti capacità, in particolare rispetto a richieste di altri richiedenti avanzate per un solo orario di servizio, e quindi in fase di allocazione annuale. Tuttavia il Regolamento, che il gestore intenderebbe applicare pedissequamente, non prevede tale garanzia assoluta, se non per il tramite dell’applicazione dei criteri di cui all’articolo 10, comma 2, ed in particolare, ad esempio, alla lettera a: *“la modifica non comprometterebbe la redditività del modello aziendale del richiedente titolare della capacità quadro né il modello economico di un contratto di servizio pubblico;”*, alla lettera e: *“le legittime esigenze commerciali del richiedente che abbia dimostrato la propria effettiva intenzione nonché di essere in grado di utilizzare la capacità richiesta nell’accordo quadro;”* e alla lettera g: *“la durata rimanente dell’accordo quadro o del piano aziendale è breve e tutti gli investimenti, o gran parte di essi, sono stati ammortizzati.”*

Infatti, l’articolo 10 del Regolamento richiede sempre un coordinamento tra richieste di capacità confliggenti avanzate durante l’allocazione annuale di capacità (supportate o meno da AQ) e propone di utilizzare i criteri di cui ai commi 2 e 3 del medesimo articolo o, in alternativa, su precisa scelta del GI, i criteri di cui agli articoli 47 e 49 (quest’ultimo relativamente alle infrastrutture specializzate) della direttiva 2012/34/EU. In definitiva, per essere effettivamente conforme al Regolamento, la proposta del GI dovrebbe prevedere non solo il completo recepimento dell’articolo 9 e dei criteri di cui all’articolo 10, comma 2, per la gestione del processo di allocazione quadro, ma anche il completo recepimento dell’articolo 10 per la gestione dell’allocazione annuale, non prevedendo tra i criteri di priorità una qualsivoglia generale tutela per le tracce richieste sulla base di AQ rispetto a tracce richieste ma non supportate da AQ.

Inoltre, la proposta del GI fa riferimento ai criteri di cui all’articolo 10, commi 2-4, del Regolamento senza che sia chiaro se si faccia riferimento ai commi 2, 3 e 4 o ai commi 2 e 4, pur potendosi ipotizzare che il GI voglia richiamare il riferimento a ciascuno dei commi 2, 3 e 4⁷.

- 3) *“Se anche la seconda fase di coordinamento risulti infruttuosa e se la richiesta di nuovo/modifica Accordo Quadro preveda un migliore utilizzo dell’infrastruttura, il GI – in applicazione dell’art. 9 comma 4 del Regolamento 2016/545/UE – richiederà ad ognuno dei titolari degli Accordi Quadro*

⁷ Con riferimento all’articolo 10 del Regolamento UE 545/2016, il comma 2 descrive i criteri da utilizzarsi per il coordinamento; il 3 la possibilità che il GI introduca ulteriori criteri e, sotto autorizzazione dell’Autorità, pesi differenti tra i vari criteri; il 4 prevede che per il traffico internazionale i GI interessati possano adottare criteri aggiuntivi e ponderazioni dei criteri di comune accordo.

esistenti di retrocedere parte della capacità indicata nell'Allegato A, con specifico riferimento alle tratte e fasce orarie interessate dalla richiesta del nuovo entrante.”;

l'attuale corrispondente previsione del paragrafo 4.2.2.2 del PIR, prevede che il coordinamento avvenga tramite applicazione dei criteri di priorità contenuti nello stesso PIR (riportati al paragrafo 4.6.2) e la successiva individuazione di una nuova proposta di allocazione quadro per i richiedenti capacità interessati; tale nuova proposta è, quindi, quella da considerarsi ottimale in quanto derivante dall'applicazione dei criteri di priorità. In particolare, l'attuale PIR prevede che, al termine della seconda fase di coordinamento, in presenza di diniego da parte di uno o più soggetti, e quindi in assenza di accordo, il GI procederà a:

- “• richiedere ad ognuno dei titolari degli Accordi Quadro esistenti di retrocedere parte della capacità indicata nell'Allegato A, con specifico riferimento alle tratte e fasce orarie interessate dalla proposta di secondo coordinamento, nel caso la mancata accettazione provenga da un titolare di un Accordo Quadro esistente;*
- respingere la richiesta di nuovo Accordo Quadro, nel caso la mancata accettazione provenga da un richiedente di nuovo Accordo Quadro.”*

Tali previsioni sono, quindi, rivolte a tutelare i nuovi entranti, ma nei limiti del perseguimento dell'utilità sociale nell'utilizzo della capacità rispetto all'insieme delle richieste di capacità.

Quanto, invece, proposto da RFI negli impegni non è conforme a quanto previsto dal Regolamento all'articolo 9, comma 4, il quale prevede che: *“(…) Se questa seconda fase si rivela infruttuosa e se la richiesta di accordo quadro prevede un migliore utilizzo dell'infrastruttura, il gestore dell'infrastruttura richiede la modifica della capacità quadro assegnata nell'ambito degli accordi quadro esistenti.”.*

Secondo il Regolamento la richiesta di AQ (modifica o nuovo) viene accolta non nel caso in cui sia a favore del nuovo entrante, quanto piuttosto se rappresenta la soluzione che garantisce il miglior utilizzo dell'infrastruttura sulla base dell'applicazione dei criteri di cui ai commi 2, 3 e 4 dell'articolo 10 del Regolamento; tale soluzione viene adottata, obbligatoriamente, se la seconda fase di discussione tra richiedenti e GI si chiude con insuccesso. In pratica, il Regolamento non fa riferimento ad una specifica tutela per il nuovo entrante e prevede che, pur in assenza di accordo tra le parti, la soluzione da applicare obbligatoriamente nell'assegnazione delle tracce sia quella cui consegue il miglior utilizzo dell'infrastruttura.

Si osserva, inoltre, come sia necessario precisare che durante il secondo coordinamento il GI deve proporre una nuova proposta di allocazione capacità ai richiedenti capacità interessati e non deve effettuare solamente una mera valutazione delle proposte ricevute e degli AQ già esistenti al fine di definirne un ordinamento prioritario.

- 4) *“Qualora invece la richiesta di nuovo/modifica Accordo Quadro non preveda un utilizzo migliore dell'infrastruttura rispetto a uno o più Accordi Quadro confliggenti esistenti, il GI – in applicazione dell'art. 9 comma 5 del Regolamento 2016/545/UE – respingerà la richiesta.”;*

si osserva come anche su questa parte di proposta non venga fatta menzione delle modalità operative fino ad oggi attuate dal GI, ossia dell'elaborazione e comunicazione di una proposta di

coordinamento tra richieste e AQ esistenti da questo elaborata durante la seconda fase di coordinamento.

Inoltre, anche in tal caso la previsione pare difforme dal dettato del Regolamento, ed in particolare dalle previsioni dell'articolo 9, comma 5, in base al quale: *"Se la seconda fase di coordinamento si rivela infruttuosa e se la richiesta di accordo quadro non prevede un utilizzo migliore dell'infrastruttura rispetto a uno o più accordi quadro confliggenti esistenti, il gestore dell'infrastruttura respinge la richiesta."* In sintesi: solo in assenza di accordo tra le parti, accordo che potrebbe anche non coincidere con la soluzione ottimale rispetto ai criteri di selezione applicati, la richiesta di AQ che non è stata valutata come quella di miglior utilizzo dell'infrastruttura sarà respinta dal GI.

- 5) *"Ai fini di consentire al GI di effettuare i coordinamenti tra le richieste di capacità quadro, le imprese ferroviarie saranno tenute ad allegare, unitamente alla richiesta di allocazione di capacità, tutta la documentazione necessaria alla concreta applicazione - da parte del GI - dei criteri di priorità previsti dall'art. 10, commi 2-4, del Regolamento";*

tale previsione evidenzia una delle criticità emergenti in sede di applicazione dei criteri di cui all'articolo 10, comma 2, del Regolamento. Infatti, i citati criteri di cui all'articolo 10, comma 2, ed in particolare quelli relativi alle lettere a) (*"la modifica non comprometterebbe la redditività del modello aziendale del richiedente titolare della capacità quadro né il modello economico di un contratto di servizio pubblico;"*) e g) (*"la durata rimanente dell'accordo quadro o del piano aziendale è breve e tutti gli investimenti, o gran parte di essi, sono stati ammortizzati;"*) richiedono non solo l'acquisizione in data certa, da parte del GI, di documenti dei richiedenti capacità quali il "modello aziendale" e il "piano aziendale" (in pratica documenti di particolare rilevanza e riservatezza che descrivano sia l'organizzazione e la struttura dei costi dell'azienda, oltre che il piano industriale della stessa), ma la necessità di "congelare" tale documentazione ad una data definita, ad esempio correlata al momento della firma dell'AQ, senza considerare possibili evoluzioni tanto del modello aziendale, quanto del piano aziendale a tutela della corretta applicazione dei criteri tra i diversi richiedenti; la modifica di tali documenti, infatti, comporta potenzialmente differenti risultati rispetto all'applicazione dei criteri considerati. Si ritiene che tale rigidità sia accettabile esclusivamente nei casi dei richiedenti capacità/IF operanti contratti di servizio pubblico, per i quali tali documenti sono predefiniti già in sede di gara.

In aggiunta, il criterio di cui alla lettera d), comma 2, dell'articolo 10 del Regolamento (*"la capacità totale posseduta o chiesta da un richiedente sulla linea interessata è significativa;"*) oltre a richiedere la specificazione di una soglia, che dovrebbe essere perlomeno indicata a seguito di consultazione del mercato, deve essere reso operativo individuando delle conseguenze nel rapporto tra richiedenti capacità rispetto al rapporto tra livello di significatività e livello di capacità richiesta o posseduta dal singolo o tra più richiedenti.

Inoltre, è evidente come l'applicazione dei criteri di cui all'articolo 10, comma 2, del Regolamento preveda che le procedure di quantificazione degli stessi, nonché di prioritizzazione delle richieste sulla base di tali criteri, siano preventivamente definite. Ad esempio, la modalità di misura della redditività di un modello aziendale dovrebbe essere specificamente definita identificando gli *input* e le modalità di elaborazione degli stessi; allo stesso modo, è necessario specificare le modalità e le

tempistiche di ammortamento da considerarsi rispetto a specifiche tipologie di materiale rotabile. Le citate modalità, non paiono, quindi, immediatamente applicabili.

Pertanto, il Regolamento, negli articoli che riguardano la procedura di coordinamento (9 e 10) non prevede esplicitamente un intervento dell'Autorità in fase ascendente⁸, e quindi per definire tali metodologie e procedure il GI può/deve (considerando anche le sue c.d. "funzioni essenziali") procedere - pur sempre rispettando i principi di trasparenza, equità e non discriminazione di cui la scrivente Autorità è garante, nonché le prerogative dell'Autorità riguardo alle indicazioni e prescrizioni sui contenuti del PIR - quanto meno tramite adeguate consultazioni dei richiedenti capacità, anche potenziali.

III. Valutazioni conclusive

In conclusione, per quanto riguarda l'impegno proposto da RFI attinente al *plafond* di capacità da garantire a SVI, l'Autorità lo ritiene suscettibile di rigetto, risultando non conforme al quadro normativo, regolamentare e regolatorio vigente, in quanto, anche sulla base delle osservazioni di cui alla citata nota prot. ART 11630/2025, viola i principi di trasparenza, equità e non discriminatorietà tra richiedenti capacità, al cui puntuale rispetto deve conformarsi il processo allocativo asservito alle infrastrutture ferroviarie ricadenti nell'ambito di applicazione del d.lgs. 112/2015.

Parimenti, si ritiene che debba essere rigettato l'impegno proposto da RFI attinente alla previsione di un nuovo processo di allocazione quadro da inserire nel PIR, in quanto non conforme al quadro normativo, regolamentare e regolatorio vigente, non configurando il completo recepimento del Regolamento, modificando le corrispondenti parti del PIR - sia relativamente all'allocazione quadro, che relativamente all'allocazione annuale - né rappresentando una soluzione di immediata applicabilità, esautorando – di fatto – il regolatore del mercato di settore dal ruolo e dalle prerogative previste dal citato quadro normativo, regolamentare e regolatorio.

In conclusione, per le motivazioni sopra evidenziate, l'Autorità esprime parere non favorevole all'accoglimento degli impegni presentati da RFI.

L'Autorità osserva altresì che, pur nel pieno rispetto delle competenze dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato in materia di accertamento di condotte costituenti abuso di posizione dominante, lo strumento dell'accoglimento di proposte di impegni nell'ambito dei relativi procedimenti sanzionatori non può comportare una determinazione regolatoria del mercato che risulti esorbitante rispetto alle attribuzioni di vigilanza, controllo e verifica in ordine al corretto svolgimento delle dinamiche competitive.

La problematica di rilievo, infatti, non risulta essere tanto la possibilità in astratto per l'AGCM di intervenire in materia nell'esercizio delle funzioni di competenza, che non è naturalmente posta in discussione, quanto piuttosto le modalità con cui, attraverso gli impegni proposti da RFI, tale intervento verrebbe concretamente a realizzarsi, prevaricando le prerogative dell'ART.

Nella fattispecie, l'accoglimento degli impegni condurrebbe, invero, ad una modifica dell'assetto regolatorio attuale, con un intervento che, in esito ad un procedimento avente ad oggetto eventuali abusi riferibili alle

⁸ Tranne per quanto previsto dal comma 3 del citato articolo 10, che però riguarda: (i) eventuali criteri aggiuntivi rispetto a quelli di cui al comma 2, e (ii) eventuale "ponderazione" di tali criteri, diversa da quella eventualmente stabilita dallo Stato Membro (leggasi MIT), secondo quanto previsto nella frase finale dell'articolo 10.

condotte dei soggetti partecipanti al procedimento stesso, non si limiterebbe *“a imporre (nei confronti degli stessi soggetti) atti e condotte tali da fare venire meno i medesimi profili anticoncorrenziali”*, disponendo *“sostanzialmente (...) una nuova regolazione del settore”* (cfr. Cons. Stato sentenza n. 5500 del 2013).

Regolazione che, in ragione delle attribuzioni e funzioni specificamente ricordate con particolare riferimento al già richiamato articolo 37 del d.lgs. 112/2015, è attribuita all'ART anche in materia di concorrenza sui mercati dei servizi ferroviari e non discriminazione dei richiedenti capacità e dalla stessa esercitata proprio attraverso la disciplina dell'attribuzione delle tracce. Tanto che nella specie, come ampiamente illustrato nel presente parere, in applicazione di tale regolazione risulta possibile per il GI, nel pieno rispetto della regolazione vigente, attivare strumenti e/o procedimenti ordinari per trattare in maniera equa, trasparente e non discriminatoria la richiesta di capacità avanzata da SVI.

In conclusione, gli esiti del procedimento oggetto del presente parere non potranno sostanzarsi in un travalicamento dei limiti dell'accertamento di condotte di abuso di posizione dominante, rischiando, diversamente, di interferire con le funzioni e i compiti assegnati per legge al regolatore di settore, nonché al gestore dell'infrastruttura ferroviaria nazionale. Quest'ultimo, ai sensi dell'art. 26 del d.lgs. 112 del 2015, *“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”*. L'assegnazione di capacità avviene attraverso specifiche forme partecipative, nei tempi stabiliti dalla legge per consentire alle imprese ferroviarie un'adeguata programmazione industriale e attraverso meccanismi di coordinamento in caso di richieste confliggenti. Qualunque diverso *iter* procedurale per gestire l'assegnazione di capacità si pone al di fuori del vigente quadro normativo e regolatorio.

Il presente parere è trasmesso all'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato.

Torino, 16 ottobre 2025

Il Presidente
Nicola Zaccheo

(documento firmato digitalmente
ai sensi del d.lgs. 82/2005)