

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

Provvedimento n. 31869

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 3 marzo 2026;

SENTITO il Relatore, Saverio Valentino;

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

VISTO il Regolamento (CE) n. 1/2003 del Consiglio del 16 dicembre 2002, concernente l'applicazione delle regole di concorrenza di cui agli articoli 81 e 82 del Trattato CE (ora 101 e 102 TFUE);

VISTA la legge 10 ottobre 1990, n. 287;

VISTO il Decreto del Presidente della Repubblica 30 aprile 1998, n. 217;

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

VISTA la propria delibera adottata in data 18 marzo 2025, con la quale è stata avviata un'istruttoria, ai sensi dell'articolo 14 della legge n. 287 del 1990, nei confronti di Rete Ferroviaria Italiana S.p.A. e Ferrovie dello Stato Italiane S.p.A. per accertare l'esistenza di una violazione dell'articolo 102 TFUE in relazione a un insieme di condotte volte a ostacolare l'accesso del nuovo operatore SNCF Voyages Italia S.r.l. all'infrastruttura ferroviaria nazionale, rallentandone/ostacolandone l'ingresso nel mercato del trasporto passeggeri Alta Velocità;

VISTA la "*Comunicazione sulle procedure di applicazione dell'articolo 14-ter della legge 10 ottobre 1990, n. 287*", adottata nell'adunanza del 6 settembre 2012 e pubblicata sul Bollettino n. 35 del 17 settembre 2012;

VISTA la proroga, al 12 settembre 2025, del termine infra-procedimentale per la presentazione degli impegni, disposta dall'Autorità in data 2 luglio 2025 in accoglimento delle istanze formulate da Ferrovie dello Stato Italiane S.p.A. e Rete Ferroviaria Italiana S.p.A.;

VISTE le comunicazioni, pervenute in data 12 settembre 2025, con le quali le società Rete Ferroviaria Italiana S.p.A. e Ferrovie dello Stato Italiane S.p.A. hanno presentato impegni, ai sensi dell'articolo 14-ter della legge n. 287/1990, secondo le modalità indicate nell'apposito "*Formulario per la presentazione degli impegni ai sensi dell'articolo 14-ter della legge n. 287/1990*", volti a rimuovere i profili anticoncorrenziali oggetto dell'istruttoria;

VISTA la propria delibera del 23 settembre 2025, con la quale è stato disposto il rigetto degli impegni proposti da Ferrovie dello Stato Italiane S.p.A.;

VISTA la propria delibera del 23 settembre 2025, con la quale è stata disposta la pubblicazione, in data 24 settembre 2025, degli impegni proposti da Rete Ferroviaria Italiana S.p.A., sul sito internet dell'Autorità, al fine di consentire ai terzi interessati di esprimere le proprie osservazioni;

VISTE le osservazioni sugli impegni presentate dai terzi interessati;

VISTE le modifiche accessorie agli impegni presentate da Rete Ferroviaria Italiana S.p.A. il 4 dicembre 2025;

VISTE le osservazioni delle imprese Trenitalia S.p.A., Italo - Nuovo Trasporto Viaggiatori S.p.A. e SNCF Voyages Italia S.r.l. pervenute tra il 15 e il 18 dicembre 2025, nonché le repliche di Rete Ferroviaria Italiana S.p.A. del 23 dicembre 2025;

VISTA la propria comunicazione alla Commissione europea, del 29 gennaio 2026, ai sensi dell'articolo 11, paragrafo 4, del Regolamento n. 1/2003;

VISTI gli atti del procedimento e la documentazione acquisita nel corso dell'istruttoria;

CONSIDERATO quanto segue:

I. LE PARTI

1. Ferrovie dello Stato Italiane S.p.A. (di seguito anche "FSI"; (C.F. 06359501001), è la *holding* dell'omonimo gruppo, il cui capitale sociale è interamente detenuto dal Ministero dell'Economia e delle Finanze. Le imprese del gruppo operano nel settore del trasporto ferroviario di passeggeri e di merci (sia in Italia che all'estero), nel trasporto di passeggeri su gomma, nella fornitura di servizi di logistica e nella realizzazione e gestione di infrastrutture ferroviarie. FSI controlla, tra le altre, le società Rete Ferroviaria Italiana S.p.A. e Trenitalia S.p.A. Nel 2024, il Gruppo FSI ha realizzato un fatturato pari a circa 16,5 miliardi di euro.

2. Rete Ferroviaria Italiana S.p.A. (di seguito "RFI") (C.F. 01008081000), società controllata al 100% da FSI, è il gestore unico dell'infrastruttura ferroviaria nazionale in virtù dell'atto di concessione di cui al D.M. 31 ottobre 2000, n. 138/T e ss. mm. ii., rilasciato dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti che disciplina i rapporti tra lo Stato (concedente) e RFI (concessionario). Nel 2024, RFI ha realizzato un fatturato pari a circa 2,9 miliardi di euro.

3. SNCF Voyages Italia S.r.l. (di seguito, "SVI"; C.F. 06699800964) è la filiale italiana di SNCF Voyages Développement SAS (di seguito "SNCF VD"), holding controllata al 100% da SNCF Voyageurs SA, società di diritto francese attiva nel trasporto ferroviario passeggeri. SVI opera, per conto di SNCF VD, come impresa ferroviaria sulla rotta internazionale Milano/Torino/Parigi e, allo stato, non serve altre destinazioni a livello nazionale. Il capitale sociale di SVI è interamente detenuto da SNCF VD. Nel 2024, SVI ha realizzato un fatturato pari a circa 8,7 milioni di euro.

II. I TERZI INTERVENIENTI

4. Trenitalia S.p.A. (di seguito, "Trenitalia") è la principale impresa ferroviaria operante in Italia, attiva nel trasporto ferroviario di passeggeri ad Alta Velocità (di seguito, "AV"), a media e lunga percorrenza e regionale. Il capitale sociale di Trenitalia è interamente detenuto da FSI.

5. Italo - Nuovo Trasporto Viaggiatori S.p.A. (di seguito, "Italo") è l'unico operatore italiano, oltre a Trenitalia, attivo nell'offerta di servizi di trasporto ferroviario passeggeri AV. Il capitale sociale di NTV è interamente detenuto da investitori privati.

III. IL PROCEDIMENTO ISTRUTTORIO

6. Il procedimento istruttorio trae origine da una segnalazione di SVI, pervenuta in data 26 giugno 2024¹, successivamente ripetutamente integrata anche a seguito di richieste di informazioni², nella quale si lamentava l'attuazione di un comportamento ostruzionistico da parte di RFI a fronte della richiesta avanzata da SVI di avere accesso all'infrastruttura ferroviaria nazionale per effettuare servizi di trasporto passeggeri ad alta velocità sulle linee Torino/Milano/Roma/Napoli (c.d. dorsale) e Torino/Milano/Venezia (c.d. trasversale). A seguito della richiesta formale avanzata da SVI per l'ottenimento di capacità sulla rete AV, formalizzata nell'ambito di un accordo quadro (di seguito, "AQ") della durata di quindici anni, RFI avrebbe infatti ritardato e reso poco trasparente il processo di assegnazione della capacità, facendo inoltre applicazione di criteri di priorità in modo discriminatorio e favorendo gli operatori storici già presenti sul mercato³. Per l'effetto, RFI avrebbe assegnato a SVI una capacità fortemente insufficiente rispetto alle esigenze di business dell'impresa, peraltro collocata in orari poco appetibili dal punto di vista commerciale. Anche la richiesta di integrazione/aggiornamento dell'AQ formulata da SVI nell'ambito del successivo processo di assegnazione della capacità, non avrebbe avuto esito positivo per l'impresa che, anzi, avrebbe subito la retrocessione di alcune delle tracce già assegnate.

7. In data 18 marzo 2025, l'Autorità ha avviato un procedimento istruttorio nei confronti di RFI e di FSI per accertare un eventuale abuso di posizione dominante, in violazione dell'articolo 102 TFUE, avente a oggetto le modalità con cui RFI assegna la capacità di infrastruttura sulla rete AV mediante accordi quadro. In particolare, è stato ipotizzato che RFI avrebbe: i) delineato un sistema di regole e procedure di assegnazione di capacità quadro che, anche laddove aderenti alla regolazione, nel complesso mirano a ostacolare l'entrata di un nuovo operatore in grado di erodere, in particolare, la quota di mercato di Trenitalia; ii) assegnato capacità quadro in eccesso agli operatori storici esacerbando gli effetti anti-competitivi del suddetto sistema; iii) dato attuazione al coordinamento tra richieste confliggenti di capacità e interpretato i criteri ivi previsti in modo da ostacolare SVI anche a seguito della seconda richiesta di AQ presentata da tale impresa, nonostante gli effetti anti-competitivi del sistema si fossero già resi evidenti.

8. L'abusività della condotta di RFI è riconducibile principalmente alle modalità di applicazione dei cc.dd. "criteri di priorità" nell'assegnazione della capacità sopra citata: in caso di richieste confliggenti, tali criteri - per come concepiti e applicati dal gestore dell'infrastruttura nell'ambito della discrezionalità riconosciutagli dalla disciplina di settore - favorirebbero infatti l'incumbent, determinando una grave distorsione delle dinamiche competitive e un ostacolo all'ingresso profittevole di un nuovo operatore.

9. Il 20 marzo 2025, sono stati svolti accertamenti ispettivi presso le sedi di RFI e FSI, nonché presso Italo e Trenitalia, quali soggetti ritenuti in possesso di elementi utili all'istruttoria che, a seguito di richieste formulate, rispettivamente, in data 28 marzo 2025 e 2 aprile 2025, sono stati ammessi a partecipare al procedimento in qualità di intervenienti, in data 7 aprile 2025.

¹ [Cfr. A575, doc. 1.]

² [La segnalazione è stata integrata il 13 settembre 2024 (cfr. A575, doc. 5), il 28 ottobre 2024 (cfr. A575, doc. 8), il 5 novembre 2024 (cfr. A575, doc. 11), il 18 novembre 2024 (cfr. A575, doc. 12), il 3, il 10 e il 18 dicembre 2024 (cfr. A575, docc. 14,15,16 e relativi allegati), il 27 gennaio 2025 (cfr. A575, doc. 17 e relativi allegati), il 10 marzo 2025 (cfr. A575, doc. 26), il 17 marzo 2025 (cfr. A575, doc. 29).]

³ [In particolare, RFI avrebbe pretestuosamente utilizzato la pendenza dei procedimenti condotti dall'Autorità di Regolazione dei Trasporti nei suoi confronti per aver violato il limite dell'85%, previsto dalla regolazione per l'assegnazione della capacità quadro, come leva per ritardare il processo di allocazione della capacità richiesta da SVI e non avviare con quest'ultima un reale contraddittorio al riguardo. Inoltre, nell'assegnazione della capacità, RFI avrebbe fatto ricorso a "criteri di priorità" tali da favorire sistematicamente gli operatori storici già presenti sul mercato AV a scapito dei nuovi entranti come SVI. Quest'ultima si è appuntata, in particolare, sul c.d. "criterio della numerosità delle tracce omologhe settimanali" che favorirebbe l'impresa ferroviaria, spesso coincidente con l'incumbent, che richiede o possiede il numero maggiore di tracce omologhe.]

- 10.** Le Parti e i terzi intervenienti hanno effettuato l'accesso agli atti del fascicolo⁴ e sono stati sentiti in audizione in numerose occasioni⁵. Sono state, altresì, formulate alcune richieste di informazioni a cui le imprese hanno fornito riscontro⁶.
- 11.** Il 19 giugno 2025, RFI e FSI hanno presentato istanza di proroga del termine per la presentazione degli impegni ex articolo 14-ter della legge n. 287/1990, la cui scadenza era prevista per il 20 giugno 2025⁷. Il 1° luglio 2025, l'Autorità ha deliberato di prorogare tale termine al 12 settembre 2025⁸.
- 12.** Il 3 settembre 2025, SVI ha depositato un'istanza di misure cautelari ai sensi dell'articolo 14-bis, della legge n. 287/1990, che l'Autorità ha rigettato in data 24 settembre 2025⁹.
- 13.** Il 12 settembre 2025 RFI e FSI hanno presentato i formulari con le rispettive proposte di impegni ai sensi dell'articolo 14-ter, legge n. 287/1990¹⁰.
- 14.** Con delibera del 23 settembre 2025, l'Autorità ha ritenuto gli impegni proposti da RFI non manifestamente infondati, disponendone la pubblicazione a *market test* a partire dal 24 settembre 2025. In pari data l'Autorità ha, invece, disposto il rigetto degli impegni proposti da FSI¹¹.
- 15.** Il 24 settembre 2025, gli impegni presentati da RFI sono stati trasmessi all'ART¹² ai sensi del Protocollo di intesa del 9 luglio 2024, tenuto conto delle richieste di informazioni e dello scambio di documentazione avuti con quest'ultima sin dalla fase pre-istruttoria in relazione alle tematiche oggetto del procedimento. Il 16 ottobre 2025, l'Autorità di Regolazione dei Trasporti (di seguito, "ART") ha trasmesso le proprie osservazioni agli impegni¹³.
- 16.** In data 24 ottobre 2025, sono pervenute le osservazioni di Italo e il successivo 27 ottobre 2025 quelle di SVI e Trenitalia¹⁴.
- 17.** In data 27 ottobre 2025, le osservazioni sopra citate sono state trasmesse a RFI per le opportune valutazioni in merito alla presentazione di eventuali modifiche accessorie agli impegni, oltre che a FSI il successivo 29 ottobre 2025¹⁵.
- 18.** Il 12 novembre 2025, RFI ha formulato istanza di proroga del termine per la presentazione di modifiche accessorie agli impegni¹⁶, che è stata accolta dall'Autorità il 18 novembre 2025 prorogando il termine in questione al 4 dicembre 2025.
- 19.** Nella data da ultimo indicata è pervenuto da parte di RFI il formulario definitivo degli impegni¹⁷ che, in data 5 dicembre 2025, è stato reso accessibile alle imprese ferroviarie intervenute nel procedimento e al segnalante, concedendo loro un termine di dieci giorni per presentare eventuali ulteriori osservazioni¹⁸.
- 20.** Il 15 dicembre 2025, sono pervenute le osservazioni di SVI e Trenitalia sugli impegni definitivi di RFI, mentre il successivo 18 dicembre 2025 sono pervenute quelle di Italo, che su sua richiesta era stata sentita in audizione il 16 dicembre 2025¹⁹. Tali osservazioni sono state trasmesse a RFI rispettivamente il 16 e il 18 dicembre 2025, per

⁴ [In particolare, RFI ha effettuato accessi in data 8 maggio 2025, 14 luglio 2025, 28 luglio 2025, 7 agosto 2025, 4 settembre 2025, 9 e 27 ottobre 2025; FSI ha effettuato accessi in data 13 maggio 2025, 25 luglio 2025, 7 agosto 2025, 29 ottobre 2025; SVI ha effettuato accessi in data 8 maggio 2025, 28 luglio 2025, 7 agosto 2025, 31 ottobre 2025, 7 novembre 2025; Italo ha effettuato accessi in data 13 maggio 2025, 28 luglio 2025, 7 agosto 2025, 2 e 9 ottobre 2025; 3 e 11 novembre 2025; Trenitalia ha effettuato accessi in data 13 maggio 2025, 28 luglio 2025, 7 agosto 2025, 2, 9 e 23 ottobre 2025 e 7 novembre 2025.]

⁵ [In particolare, RFI è stata sentita in audizione il 29 maggio 2025 (A575, doc. 117.1), il 15 luglio (A575, doc. 143.1), il 30 luglio (A575, doc. 176.1), il 5 e il 10 settembre 2025 (A575, docc. 197.1 e 202.1), il 6, il 20 e il 25 novembre 2025 (A575B, docc. 44.1, 66.1, 67.1), nonché il 2 e il 3 dicembre 2025 (A575B, docc. 86.1, 87.1); FSI è stata sentita il 28 maggio 2025 (A575, doc. 114.1); SVI è stata sentita il 4 giugno 2025 (A575, doc. 125.1) e il 10 e il 27 novembre 2025 (A575B, docc. 54.1 e 59.1); Italo è stata sentita il 26 maggio 2025 (A575, doc. 118.1), il 13 novembre 2025 (A575B, doc. 53.1) e il 16 dicembre 2025 (A575B, doc. 84.1); Trenitalia è stata sentita il 30 maggio 2025 (A575, doc. 122.1) e il 12 novembre 2025 (A575B, doc. 43.1).]

⁶ [Cfr. A575, docc. 58, 59, 72, 73, 74, 76, 126, 154, 155, 167, 167.1, 167.2, 167.3, 169, 169.1 e 169.2.]

⁷ [Cfr. A575, docc. 115 e 116.]

⁸ [Cfr. A575, docc. 128 e 129.]

⁹ [Cfr. A575, docc. 189 e 207.]

¹⁰ [Cfr. A575, docc. 200.1 e 201.1.]

¹¹ [Cfr. A575, doc. 208.]

¹² [Cfr. A575B, doc. 6.]

¹³ [Cfr. A575B, doc. 12.1.]

¹⁴ [Cfr. A575B, docc. 14.1, 15 e 17.]

¹⁵ [Cfr. A575B, doc. 18.]

¹⁶ [Cfr. A575B, doc. 36.]

¹⁷ [Cfr. A575B, doc. 61.1.]

¹⁸ [Cfr. A575B, docc. 62, 63, 64 e 65.]

¹⁹ [Cfr. A575B, docc. 76.1, 77 e 82. Cfr. altresì, A575B, doc. 84.1.]

consentirle di potervi replicare²⁰. Il 23 dicembre 2025, RFI ha formulato le proprie repliche alle osservazioni sopra citate²¹.

IV. IL QUADRO NORMATIVO E REGOLATORIO DI RIFERIMENTO

21. Le disposizioni che disciplinano l'accesso e l'utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria per la fornitura di servizi di trasporto, anche passeggeri, sono contenute anzitutto nella Direttiva 2012/34/UE (c.d. "Direttiva Recast")²², recepita nell'ordinamento nazionale con il D.lgs. n. 112/2015 (di seguito, "Decreto")²³, la quale stabilisce che alle imprese ferroviarie (di seguito, "IF") deve essere "concesso, a condizioni eque, non discriminatorie e trasparenti, il diritto di accesso all'infrastruttura ferroviaria di tutti gli Stati membri" per l'esercizio dei servizi di trasporto²⁴.

22. Il compito di assicurare l'accesso alla rete ferroviaria è affidato al gestore dell'infrastruttura, che è tenuto a provvedere all'assegnazione della capacità di infrastruttura, secondo i principi di equità e non discriminazione sopra richiamati e "nel rispetto del diritto dell'Unione"²⁵.

23. L'assegnazione di capacità (e delle tracce)²⁶ è oggetto di apposita contrattualizzazione con il Gestore dell'Infrastruttura (di seguito, "GI") e avviene a esito di una procedura improntata ai principi individuati in termini generali dalla normativa primaria sopra richiamata, ma definita in termini concreti dal gestore stesso, che la gestisce secondo fasi e tempistiche riportate nel Prospetto informativo della rete (di seguito, "PIR"). Nel PIR sono descritte le caratteristiche dell'infrastruttura e vengono riportate in dettaglio le scadenze, le regole, le procedure e i criteri relativi, tra l'altro, all'assegnazione della capacità ferroviaria. RFI predispone e pubblica il PIR sul proprio sito web, aggiornandolo periodicamente (di norma annualmente). L'aggiornamento avviene all'esito di un confronto con tutti gli stakeholder interessati (imprese ferroviarie ed enti locali) e tenendo conto delle eventuali indicazioni e prescrizioni formulate dall'ART²⁷, cui sono attribuite specifiche competenze in materia di accesso alle infrastrutture e di regolazione del settore ferroviario, nonché il potere, riconosciuto ex lege, di intervenire sul contenuto del PIR²⁸.

24. Per soddisfare le esigenze di pianificazione a lungo termine dei soggetti richiedenti - siano essi operatori già presenti nel mercato o potenziali nuovi entranti - la normativa primaria prevede che, "fatti salvi gli articoli 101, 102 e 106 TFUE", possa concludersi con il GI un AQ, ossia un accordo per l'utilizzo della capacità di infrastruttura per un periodo superiore a quello di vigenza di un orario di servizio, attraverso il quale viene "prenotata" capacità su base pluriennale²⁹.

25. Gli AQ esistenti non devono ostacolare l'utilizzo dell'infrastruttura da parte di altri richiedenti e "devono poter essere modificati o limitati per consentire un migliore utilizzo dell'infrastruttura" stessa³⁰. In particolare, il Regolamento di esecuzione 2016/545 (di seguito, "Regolamento")³¹, all'articolo 6, prevede che: "Prima di stipulare un nuovo accordo quadro o di prorogare o aumentare sensibilmente la capacità quadro di un accordo quadro esistente", il

²⁰ [Cfr. A575B, docc. 78 e 83.]

²¹ [Cfr. A575B, doc. 92.]

²² [Direttiva 2012/34/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 21 novembre 2012, che istituisce uno spazio ferroviario europeo unico (rifusione), come modificata dalla Direttiva 2370/2016.]

²³ [Decreto legislativo 15 luglio 2015, n. 112, "Attuazione della direttiva 2012/34/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 novembre 2012, che istituisce uno spazio ferroviario europeo unico (Rifusione)."]

²⁴ [Cfr. articolo 10, Direttiva. Cfr. anche articolo 12 Decreto.]

²⁵ [Cfr. articolo 39, par.1, Direttiva; art. 22 Decreto.]

²⁶ [La capacità di infrastruttura rappresenta il numero di treni che possono percorrere una determinata sezione della rete in una certa unità di tempo.]

²⁷ [Ai sensi dell'articolo 37, comma 2, lettera i), del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, l'ART esercita le funzioni di Organismo di regolazione nel settore ferroviario, con particolare riferimento all'accesso all'infrastruttura ferroviaria. In tale ambito, l'Autorità svolge tutte le funzioni previste dalla normativa di settore, tra cui, in particolare, la definizione dei criteri per la determinazione dei pedaggi da parte del gestore dell'infrastruttura, l'individuazione dei criteri di assegnazione delle tracce e della capacità ferroviaria, nonché l'attività di vigilanza sulla corretta applicazione di tali criteri da parte del gestore dell'infrastruttura. Il successivo comma 4 della norma precisa comunque che "Restano [...] ferme e possono essere contestualmente esercitate le competenze dell'Autorità garante della concorrenza disciplinate dalla legge 10 ottobre 1990, n. 287 [...]".]

²⁸ [Cfr. articolo 14, comma 1 del Decreto, secondo cui il GI "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 e integrazioni, sulla base delle eventuali indicazioni e prescrizioni dell'Organismo di regolazione, che possono riguardare anche le specifiche modalità della predetta consultazione".]

²⁹ [Nel caso dei servizi AV, che richiedono investimenti cospicui e a lungo termine, gli AQ possono avere una durata di quindici anni. Gli AQ individuano la capacità di infrastruttura contrattualizzata - denominata "capacità quadro" - in termini "generali" (tipologia del servizio di trasporto contrattualizzato, caratteristiche dei collegamenti e dei treni ecc.), senza riportare il dettaglio delle singole tracce orarie, la cui assegnazione e specificazione avviene successivamente, in sede di programmazione annuale dell'orario di servizio, con la stipula del "contratto di utilizzo dell'infrastruttura".]

³⁰ [Cfr. articolo 42, parr. 2 e 3, Direttiva.]

³¹ [Regolamento di esecuzione (UE) 2016/545 della Commissione, del 7 aprile 2016, sulle procedure e sui criteri relativi agli accordi quadro per la ripartizione della capacità di infrastruttura ferroviaria.]

gestore dell'infrastruttura tiene conto di una pluralità di elementi, tra cui l'utilizzo efficiente della capacità disponibile, le esigenze dei richiedenti, dei passeggeri e del trasporto merci, la garanzia di un accesso equo e non discriminatorio, nonché la sostenibilità finanziaria e lo sviluppo della rete, come specificato nel prospetto informativo della rete³².

26. Al fine di evitare che, attraverso la stipula di un AQ il GI possa "saturare" la rete ferroviaria ostacolandone l'accesso da parte di altri richiedenti è stato previsto un limite (non derogabile) all'assegnazione di capacità quadro, il cui ammontare - riportato nel PIR - è stato stabilito dall'ART sin dal 2014 nella misura dell'85% della capacità disponibile su ogni singola traccia³³. L'ART ha condotto nei confronti di RFI diversi procedimenti per violazione del suddetto limite³⁴.

27. La conclusione dell'AQ, avviene al termine di un processo - dettagliato nel PIR - attraverso il quale il GI dovrebbe "armonizzare" le varie richieste ricevute cercando, per quanto possibile, di soddisfarle tutte e di garantire al contempo un utilizzo efficace e ottimale dell'infrastruttura. Una volta effettuate le valutazioni sulle varie richieste ricevute dai soggetti interessati ad acquisire capacità quadro, RFI elabora una "proposta" di AQ³⁵.

28. Qualora dovessero verificarsi "conflitti" tra AQ già sottoscritti e nuove richieste di sottoscrizione o modifica di AQ, il GI avvia una procedura di coordinamento, basata sulla consultazione in contraddittorio dei vari soggetti interessati dai conflitti e introdotta da RFI nel PIR 2018 a seguito dell'entrata in vigore del Regolamento. In particolare, il GI dovrebbe effettuare un *primo coordinamento* per conciliare le varie richieste confliggenti ricevute. Se, a seguito della prima fase di coordinamento risulti impossibile conciliare le varie richieste, RFI effettua un *secondo coordinamento*.

29. L'articolo 9, par. 3 del Regolamento 2016/545 prevede che nella seconda fase di coordinamento i conflitti vadano risolti sulla base dei criteri elencati al successivo articolo 10, parr. da 2 a 4³⁶, che tengono conto di una serie di elementi (quali le legittime esigenze commerciali del soggetto richiedente un AQ che abbia dimostrato di essere in grado di utilizzare la capacità richiesta; la redditività del modello aziendale dei soggetti titolari di AQ, dei contratti di servizio pubblico e del GI, che non deve essere compromessa; la lunghezza del servizio di una delle richieste confliggenti)³⁷, espressione del concetto di "miglior utilizzo dell'infrastruttura", il quale tiene conto anche di valutazioni di tipo commerciale ed economico (come il livello di concorrenza nel mercato).

³² [In particolare, la norma prevede che il GI tenga conto di quanto segue: "a) la garanzia dell'utilizzo ottimale della capacità di infrastruttura disponibile, compreso l'uso di altre reti, tenendo conto delle limitazioni di capacità programmate; b) le legittime esigenze commerciali del richiedente che abbia dimostrato di avere l'effettiva intenzione e di essere in grado di utilizzare la capacità richiesta nell'accordo quadro; 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; e) il finanziamento del gestore dell'infrastruttura e il futuro sviluppo della rete; f) la promozione dell'efficienza nella gestione dell'infrastruttura e, per quanto possibile, dei relativi impianti, compresi programmi di manutenzione, rinnovo e miglioramento; g) le riserve in materia di capacità destinate ai corridoi ferroviari merci internazionali, come previsto all'articolo 14 del regolamento (UE) n. 913/2010; h) la garanzia di una gestione della rete proporzionata, mirata, trasparente, equa e provvista di sufficienti risorse; i) l'eventuale mancato utilizzo della capacità quadro e le relative motivazioni secondo quanto enunciato all'articolo 11, paragrafi 2 e 3, del presente regolamento; j) i criteri di priorità applicabili all'assegnazione delle tracce nella procedura di programmazione di cui all'articolo 47 della direttiva 2012/34/UE e le dichiarazioni di infrastruttura saturata; k) se del caso, la necessità di assicurare i risultati finanziari a lungo termine del trasporto pubblico fornito nell'ambito di un contratto di servizio pubblico. 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".]

³³ [Cfr. Delibera ART 70/2014 - Accesso equo e non discriminatorio alle infrastrutture ferroviarie: misure di regolazione (misura 1.6.2).]

³⁴ [Nel tempo RFI aveva, infatti, assegnato capacità oltre tale limite, occupando la rete più del dovuto e pregiudicandone l'utilizzo efficace e ottimale anche da parte di altri operatori (cfr. Delibere ART n. 126/2023; n. 151/2024 e n. 78/2025).]

³⁵ [Il processo attuato da RFI per l'assegnazione di capacità quadro e per la stipula del relativo accordo si caratterizza per una precisa scansione temporale, che deve essere rispettata sia dai richiedenti, sia dal GI (cfr. § 4.4.1 PIR). Entro metà settembre di ciascun anno le IFF presentano a RFI le richieste di capacità quadro; entro metà novembre RFI elabora e comunica ai richiedenti le proposte di capacità quadro, avviando la procedura di coordinamento; entro metà dicembre le IFF presentano le osservazioni sulla proposta ricevuta; entro metà gennaio dell'anno successivo RFI termina la procedura di coordinamento; entro febbraio RFI predispone e comunica la proposta definitiva di capacità quadro; entro metà marzo vengono sottoscritti gli AQ.]

³⁶ [L'articolo 9, par. 3 stabilisce testualmente che "Quando, in seguito a una prima fase di coordinamento, si rivela impossibile conciliare gli accordi quadro esistenti e le richieste di nuovi accordi quadro o le richieste di modifica degli accordi, a causa del rifiuto delle parti interessate alla soluzione proposta dal gestore dell'infrastruttura, quest'ultimo valuta tali richieste e, se pertinente, gli accordi quadro esistenti, tenendo conto dei criteri di cui all'articolo 10, paragrafi da 2 a 4".]

³⁷ [I paragrafi da 2 a 4 dell'articolo 10 dispongono che: "2. Il gestore dell'infrastruttura tiene conto dei seguenti criteri: 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 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; 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; 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. Gli Stati membri possono stabilire un ordine di importanza di tali criteri nel quadro dell'assegnazione della capacità di cui all'articolo 39 della direttiva 2012/34/UE. 3. Fatta salva l'autorizzazione dell'organismo di regolamentazione, il gestore dell'infrastruttura può decidere di introdurre criteri aggiuntivi a quelli di cui alle lettere da a) a g). Se il gestore dell'infrastruttura decide di attribuire un peso diverso ai criteri, la ponderazione di tali criteri è autorizzata dall'organismo di regolamentazione. 4. Per il traffico transfrontaliero, i gestori dell'infrastruttura interessati possono congiuntamente decidere di applicare criteri supplementari e di modificarne il peso".]

30. L'articolo 10, par. 5 del Regolamento citato prevede una deroga all'applicazione dei parr. 2-4 dello stesso articolo, contemplando la possibilità di ricorrere ai criteri che attribuiscono un *ordine di priorità* alle varie richieste confliggenti pervenute (cc.dd. criteri di priorità).

31. Avvalendosi di tale deroga, a partire dal PIR 2022, RFI ha previsto di effettuare il secondo coordinamento per risolvere i conflitti tra richieste di AQ applicando i "criteri di priorità" volti a risolvere i conflitti tra richieste di tracce nella programmazione annuale dell'orario di servizio (cfr. §. 4.4.2.2 del PIR)³⁸. Tali criteri sono stati elaborati e definiti da RFI stessa.

32. Se anche la seconda fase di coordinamento, effettuata conformemente a quanto sopra, si rivela infruttuosa "e se la richiesta di accordo quadro prevede un migliore utilizzo dell'infrastruttura, il gestore [...] richiede la modifica della capacità quadro assegnata nell'ambito degli accordi quadro esistenti" (cfr. articolo 9, par. 4, Regolamento 2016/545). Diversamente, "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" (articolo 9, par. 5, Regolamento 2016/545). In entrambi i casi la sezione di infrastruttura interessata verrà dichiarata satura.

33. In caso di saturazione, il Regolamento sopra menzionato riconosce al GI la possibilità di decidere su base non discriminatoria e, se del caso, previa approvazione dell'autorità di regolazione, di non offrire accordi quadro su tutte le linee che sono state dichiarate sature, ossia di sospendere l'offerta di AQ su tali linee³⁹.

34. A livello europeo è in corso l'iter legislativo volto all'adozione di nuovo regolamento relativo all'uso della capacità di infrastruttura ferroviaria all'interno dell'Unione, che dovrebbe modificare la Direttiva Recast incidendo sull'attuale sistema di assegnazione della capacità di infrastruttura⁴⁰.

V. I MERCATI RILEVANTI E LA POSIZIONE DOMINANTE DI RFI

V.1 Il mercato a monte

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

36. Nel caso di specie, l'accesso riguarda innanzitutto la rete ad AV, nonché parte dell'infrastruttura ferroviaria destinata ai servizi di trasporto regionale e a medio-lunga percorrenza. I servizi AV, infatti, operano sia sulle linee dedicate che, quando necessario, su quelle condivise con gli altri servizi.

37. Dal punto di vista geografico, in considerazione del carattere generalizzato delle modalità di accesso sull'intera rete ferroviaria italiana e atteso che la condotta in esame sarebbe potenzialmente idonea a incidere in maniera omogenea sull'accesso all'infrastruttura ferroviaria nel suo complesso, la valutazione concorrenziale può essere svolta a livello nazionale.

V.2 Il mercato a valle

38. Nel provvedimento di avvio si ipotizzava che la presunta condotta abusiva realizzata sul mercato a monte dell'infrastruttura ferroviaria avrebbe ostacolato l'ingresso di SVI nel mercato del trasporto ferroviario passeggeri su rete AV ("servizi AV"), ovvero il mercato a valle su cui si sarebbero prodotti gli effetti anti-competitivi. Nell'offerta dei servizi AV sulle destinazioni nazionali - che sono interamente a mercato - operano in concorrenza Trenitalia, con i brand Frecciarossa e Frecciargento, e NTV con il brand Italo. Per consolidato orientamento dell'Autorità⁴¹, i servizi AV costituiscono un mercato rilevante del prodotto distinto dai servizi a medio-lunga percorrenza, in ragione delle rilevanti differenze nei tempi di percorrenza, nella frequenza delle corse, nelle caratteristiche di comfort e qualità e nel livello

³⁸ *[In estrema sintesi, la priorità viene assegnata in primo luogo a: servizi di trasporto internazionali; servizi di trasporto volti a soddisfare la mobilità dei cittadini e disciplinati da contratti di servizio pubblico; servizi di trasporto AV e merci "fatte salve le disposizioni di cui agli articoli 101, 102 e 106 del TFUE". Eventuali incompatibilità fra tracce orarie di pari priorità ai sensi di quanto sopra vengono risolte considerando prioritari: i servizi di trasporto volti a soddisfare la mobilità dei cittadini e disciplinati da contratti di servizio pubblico nelle fasce orarie pendolari; i servizi AV e i servizi passeggeri internazionali nella fascia oraria dalle 7 alle 22; i servizi di trasporto merci internazionali nella fascia oraria dalle 22 alle ore 6. Per le incompatibilità non risolte in applicazione delle regole descritte sopra, la capacità è assegnata prioritariamente ai servizi che, nell'ordine: trasportano merci nazionali su linee non specializzate nella fascia oraria dalle 22 alle ore 6; sono espletati con orari cadenzati; utilizzano maggiormente tracce omologhe settimanali; utilizzano tracce che segmentano in misura minore la linea sviluppando singolarmente il maggior numero di chilometri. Qualora persistesse ulteriormente l'impossibilità a risolvere il conflitto, con la priorità rappresentata dall'ordine cronologico di presentazione delle richieste.]*

³⁹ *[Cfr. articolo 5, par. 5, Regolamento 2016/545.]*

⁴⁰ *[Cfr. C/2025/1020, Risoluzione legislativa del Parlamento europeo del 12 marzo 2024 sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo all'uso della capacità di infrastruttura ferroviaria nello spazio ferroviario europeo unico, che modifica la direttiva 2012/34/UE e abroga il regolamento (UE) n. 913/2010, a in GUUE, serie C del 27 febbraio 2025.]*

⁴¹ *[Cfr. A443 - NTV/FS/Ostacoli all'accesso nel mercato dei servizi di trasporto ferroviario passeggeri ad alta velocità, provvedimento n. 24344 del 22/05/2013, in Bollettino n. 22/2013e A551 - Trasporto ferroviario ad alta velocità e regionale, provvedimento n. 30610 del 18 aprile 2023, in Bollettino n. 17/2023]*

delle tariffe sotto il profilo della domanda, nonché per le specificità e l'altissimo grado di sofisticazione tecnologica dal lato dell'offerta.

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

40. In tale mercato, Trenitalia, controllata al 100% da FSI, nel 2024 serviva una quota di passeggeri prossima al [60-65%]*, offrendo più di 250 collegamenti giornalieri con i treni Frecciarossa e Frecciargento sulla rete AV⁴². NTV detiene il restante [30-35%] circa dei collegamenti AV, con oltre 100 treni al giorno.

VI. IL CONTENUTO DEGLI IMPEGNI PUBBLICATI A MARKET TEST

41. Gli impegni oggetto di pubblicazione a *market test* consistevano in due misure.

42. La prima ("Impegno 1") prevedeva il riconoscimento a favore di SVI di un pacchetto di 22 canali orario complessivi da inserire nell'AQ da stipularsi a esito del processo di allocazione della capacità quadro 2025/2026⁴³: 14 sulle direttrici dorsale e trasversale (Parte A) e 8 su ulteriori direttrici AV (Parte B)⁴⁴. Tali canali non avrebbero potuto costituire oggetto di retrocessione nell'ambito del procedimento di allocazione della capacità quadro 2025/2026, in quanto destinati ad agevolare l'ingresso iniziale dell'operatore nel mercato; essi non sarebbero stati, tuttavia, più sottratti alla retrocessione nei procedimenti di allocazione successivi, risultando assoggettati alle disposizioni vigenti del PIR al pari di tutti gli altri.

43. La seconda misura ("Impegno 2") prevedeva di modificare il PIR 2027 - nella parte che disciplinava le modalità di risoluzione dei conflitti tra AQ - introducendo l'applicazione dei principi previsti dagli articoli 9 e 10 del Regolamento 2016/545 al fine di superare l'applicazione dei criteri di priorità e ripristinare così un sistema di gestione/risoluzione dei conflitti tra le varie richieste di capacità quadro ricevute dagli operatori ferroviari basato su criteri trasparenti e uniformi, in linea con la disciplina dell'Unione europea. Tale misura avrebbe trovato applicazione a partire dal processo di allocazione 2026/2027 (con inizio a settembre 2026) e fino all'entrata in vigore della nuova regolazione ART⁴⁵.

VII. LE OSSERVAZIONI PERVENUTE NELL'AMBITO DEL MARKET TEST

VII.1 Le osservazioni formulate dall'ART

44. Il 16 ottobre 2025, l'ART ha fatto pervenire le proprie osservazioni agli impegni presentati da RFI⁴⁶, trasmessi al regolatore in un'ottica di collaborazione istituzionale, tenuto conto delle molteplici interlocuzioni informali avute in relazione alle tematiche oggetto del procedimento fin dalla fase pre-istruttoria, nel corso dei quali sono stati acquisiti alcuni documenti forniti dal regolatore anche a seguito di una richiesta di informazione formulata dagli Uffici⁴⁷.

45. L'ART ha espresso osservazioni critiche sugli impegni proposti da RFI e sottoposti al *market test*, ritenendoli non necessari, non conformi e potenzialmente distorsivi rispetto al quadro normativo e regolatorio vigente. In particolare, quanto al pacchetto di canali destinato a SVI, il regolatore ha osservato che la tutela del nuovo entrante è già assicurata dalle disposizioni del Regolamento 2016/545 e dal PIR, senza necessità di introdurre misure derogatorie, e che RFI avrebbe potuto individuare i canali assegnabili applicando correttamente le regole ordinarie. Inoltre, ha evidenziato il rischio di contenzioso regolatorio con gli *incumbent* derivante dalle retrocessioni di capacità che essi avrebbero subito, la criticità di introdurre criteri di priorità e di allocazione della capacità inediti senza preventiva

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

⁴² [I dati si riferiscono al 2024, fonte: C12779 - Busitalia-Sita Nord/F.Lli Maddii, provvedimento n. 31791 del 22 dicembre 2025, in Bollettino n. 28/026.]

⁴³ [Si tratta, in particolare, del processo di allocazione della capacità quadro che è stato avviato da RFI a settembre 2025 e si concluderà a marzo 2026. A cui farà seguito la predisposizione dell'orario di servizio 2027 (in vigore da dicembre 2026 a dicembre 2027).]

⁴⁴ [Nello specifico, quanto alla Parte A, RFI aveva previsto di assegnare a SVI: 10 canali sulla relazione Torino-Milano-Napoli/Reggio Calabria e 4 canali sulla relazione Torino/Milano-Venezia; quanto alla Parte B, RFI aveva proposto la seguente assegnazione: fino a 4 canali sulla relazione Verona-Roma; fino a 4 canali sulla relazione Venezia- Roma/Napoli; fino a 2 canali sulla relazione Milano-Bologna-Ancona/Bari; fino a 2 canali sulla relazione Roma-Bari.]

⁴⁵ [Come risulta dalla Relazione Annuale dell'ART, del 17 settembre 2025, pubblicata sul relativo sito istituzionale, il regolatore ha recentemente svolto una verifica di impatto della regolazione (cd. VIR) contenuta nella Delibera 70/2014, relativa all'accesso equo e non discriminatorio alle infrastrutture ferroviarie, al fine di aggiornare le misure regolatorie ivi contenute con riguardo "agli accordi quadro, all'assegnazione della capacità e agli effetti della mancata contrattualizzazione e/o utilizzazione delle tracce sull'infrastruttura ferroviaria, mentre proseguirebbe il monitoraggio della regolazione in tema di alcuni aspetti specifici afferenti ai limiti di utilizzo degli accordi quadro e alle procedure di assegnazione di capacità, alla gestione della circolazione perturbata, allo sgombero delle infrastrutture, a determinati effetti della mancata contrattualizzazione e/o utilizzazione delle tracce, al Performance regime, e al trasporto delle PMR; per un numero limitato di disposizioni della delibera n. 70/2014, la VIR propone l'abrogazione a seguito di regolazione successivamente intervenuta sullo stesso ambito" (cfr. Relazione, §. 2.4.1.1).]

⁴⁶ [Cfr. A575B, doc.12.1.]

⁴⁷ [Cfr. A575, docc. 15,15.1, 15.2, 15.3, 18, 18.1, 18.2, 19, 21, 21.1 e 21.2.]

consultazione degli *stakeholder* né valutazione dei benefici sociali dei relativi servizi di trasporto, nonché la penalizzazione derivante dall'imposizione a SVI di canali non richiesti (quelli costituenti la Parte B del pacchetto).

46. Con riferimento al secondo impegno, l'ART ha rilevato che le modifiche al PIR sarebbero intervenute in un quadro regolatorio già consolidato e monitorato dall'autorità di settore, risultando comunque non conformi agli articoli 9 e 10 del Regolamento 2016/545, in quanto ne prevedrebbero un'applicazione parziale e rielaborata, tale da alterare indebitamente l'assetto regolatorio e trascurando le successive modifiche del PIR. Inoltre, secondo l'ART, il citato Regolamento non riconosce una tutela automatica al nuovo entrante, ma impone di individuare la soluzione che assicuri il miglior utilizzo dell'infrastruttura, obiettivo già perseguito dai criteri vigenti. Peraltro, il ricorso ai principi di cui all'articolo 10, parr. 2-4, solleverebbe rilevanti criticità operative oltre che di riservatezza delle informazioni da acquisire dalle imprese ferroviarie ai fini della relativa applicazione.

47. Su tali basi, l'ART ha concluso per il rigetto degli impegni ritenendo che, diversamente, si realizzerebbe una indebita "determinazione" regolatoria del mercato da parte dell'Autorità e un sostanziale esautoramento del ruolo e delle prerogative del regolatore settoriale.

VII.2 Le osservazioni formulate dalle IF

48. La posizione delle imprese ferroviarie sugli impegni pubblicati è stata rappresentata nelle osservazioni scritte formulate nell'ambito del *market test* e ulteriormente ribadita e precisata in occasione delle audizioni svoltesi successivamente⁴⁸.

49. In relazione al pacchetto di canali orario, Trenitalia ha rilevato che la retrocessione di capacità dalle imprese storiche inciderebbe in modo significativo sugli AQ esistenti, compromettendo la stabilità della pianificazione pluriennale degli investimenti in un mercato ad alta intensità di capitale e determinando criticità in termini di certezza giuridica⁴⁹. La società ha, inoltre, evidenziato il rischio di sottoutilizzo delle tracce in caso di ritardi nell'ingresso di SVI, proponendo obblighi di avvio tempestivo dei servizi, penali in caso di ritardo e meccanismi di *back-up*⁵⁰. Italo ha rappresentato che la metodologia di retrocessione proposta da RFI, basata su una proporzionalità meramente quantitativa, avrebbe determinato una penalizzazione dell'impresa sia per la diversa qualità commerciale dei canali a essa sottratti, sia per l'impatto sul cadenzamento dei servizi, senza adeguata considerazione dell'effettivo utilizzo delle tracce⁵¹. SVI, pur valutando positivamente l'approccio rimediabile, ha ritenuto il pacchetto non sufficiente a consentire un ingresso efficiente nel mercato, chiedendo un set minimo di canali più ampio e meglio configurato in termini di distribuzione oraria, nonché garanzie di stabilità pluriennale, al fine di assicurare un assetto operativo sostenibile nella fase di avvio.

50. La seconda misura proposta da RFI, sebbene accolta con maggiore favore rispetto al pacchetto di canali orario⁵², è stata considerata dalle imprese ferroviarie come un impegno a conformarsi alla normativa euro-unitaria vigente, peraltro di carattere generico in quanto non supportato dall'individuazione di puntuali criteri applicativi e, dunque, tale da creare incertezza e instabilità per gli operatori.

51. In relazione alle modalità di assegnazione della capacità quadro SVI ha, inoltre, auspicato l'abrogazione del criterio della "numerosità delle tracce omologhe settimanali" - che favorisce chi già detiene più tracce - e proposto la riduzione del limite di capacità assegnabile al singolo richiedente capacità sulle linee AV (e, in particolare, all'impresa ferroviaria dominante), che oggi è pari all'80 % in caso di conflitti tra richieste di capacità⁵³.

⁴⁸ [SVI è stata sentita il 10 e il 27 novembre 2025 (A575B, docc.54.1 e 59.1), Trenitalia il 12 novembre 2025 (A575B, doc. 43.1), Italo il 13 novembre 2025 (A575B, doc. 53.1).]

⁴⁹ [Cfr. A575B, doc. 15.]

⁵⁰ [Trenitalia aveva proposto l'individuazione di un "vettore di back-up" (Trenitalia o Italo) in grado di utilizzare la capacità inutilizzata da SVI fino all'effettivo avvio dei relativi servizi al fine di garantire la piena utilizzazione della capacità e la continuità del servizio all'utenza.]

⁵¹ [Cfr. A575B, doc. 14.1.]

⁵² [Tanto Trenitalia (A575, doc. 44.1.17), quanto Italo (Osservazioni PIR 2022) hanno sempre sostenuto che i conflitti tra richieste di AQ avrebbero dovuto essere risolti facendo applicazione degli artt. 9 e 10 del Regolamento 545/2016 e che la scelta di RFI di avvalersi della deroga di cui all'art. 10, par. 5, fosse in contrasto con la normativa vigente. Entrambi gli operatori hanno, infatti, evidenziato come i criteri di priorità introdotti nel PIR siano strumenti concepiti per la gestione dei conflitti nella programmazione annuale e, pertanto, inadeguati ai fini dell'assegnazione della capacità quadro.]

⁵³ [Cfr. PIR 2026: "Le incompatibilità fra richieste di tracce da parte di diversi Richiedenti nell'ambito della stessa tipologia di servizio sono disciplinate con i criteri di priorità di cui ai precedenti commi 1, 3 e 4 del presente paragrafo. Con riferimento alla tratta di interesse, al Richiedente che risulta prioritario non possono 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 al Richiedente risultato prioritario. L'applicazione del limite dell'80% di capacità giornaliera avviene considerando che tale valore deve essere equamente distribuito nell'arco del periodo giornaliero di apertura della tratta in esame, evitando che in una fascia oraria possa presentarsi il caso di una occupazione superiore all'80% della capacità della tratta da parte del richiedente con maggiore priorità. Tale criterio è applicato anche nella assegnazione di capacità formalizzata con accordo quadro.".]

VIII. LE MODIFICHE ACCESSORIE AGLI IMPEGNI

52. A seguito delle osservazioni pervenute nell'ambito del *market test*, il 4 dicembre 2025 RFI, nell'esercizio della propria discrezionalità in merito all'assegnazione della capacità, ha presentato il formulario definitivo degli impegni, modificati e integrati come di seguito descritto ("Impegni"), composto da un set di tre misure.

Impegno 1

53. L'Impegno 1 è stato modificato prevedendo il riconoscimento a SVI di un pacchetto di 18 canali orario complessivi (invece di 14), insistenti sulle sole direttrici dorsale e trasversale (ossia le uniche relazioni di interesse per SVI) e riportati in una tabella con indicazione delle stazioni di origine/destinazione, della fascia oraria, delle fermate intermedie e dell'impresa ferroviaria al momento assegnataria di ciascun canale.

54. Il pacchetto verrà assegnato a SVI a esito del coordinamento relativo al processo di allocazione attualmente in corso (che si concluderà a marzo 2026) e i canali in esso inclusi non formeranno oggetto di retrocessione nei confronti di SVI per un periodo di dieci anni decorrenti dal loro inserimento nel pertinente AQ (AQ 2026) a seguito dell'approvazione degli impegni da parte dell'Autorità. Ciò vale anche per quei canali già presenti negli AQ che SVI ha in precedenza sottoscritto con RFI.

55. L'Impegno 1 è stato integrato anche con l'introduzione di un meccanismo di *backup* per consentire alle IF che subiranno le retrocessioni a favore di SVI di esercire - come "vettore sostitutivo" - la capacità retrocessa fino all'effettivo inizio dei servizi del nuovo operatore. In particolare, RFI comunicherà la data di attivazione dei servizi di SVI a tali IF che, entro 10 giorni dalla comunicazione, potranno richiedere al gestore dell'infrastruttura di operare - sotto forma di tracce orarie - la capacità in questione. L'indicazione del "vettore sostitutivo" verrà riportata negli AQ di SVI e delle IF interessate.

Impegno 2

56. RFI ha modificato l'Impegno 2 che prevedeva l'introduzione dei principi previsti dagli articoli 9 e 10 del Regolamento 2016/545 ai fini della risoluzione dei conflitti tra richieste di AQ, in luogo dell'utilizzo dei criteri di priorità. In sostanza, nell'ambito del "*processo di consultazione*", volto alla predisposizione del PIR 2028 (che disciplinerà il processo di allocazione della capacità quadro con inizio a settembre 2027), RFI proporrà di modificare il paragrafo del PIR che disciplina il "*Processo di coordinamento nell'ambito della procedura di assegnazione di capacità quadro*" (§. 4.4.2.2)⁵⁴. La proposta di modifica prevede di risolvere i conflitti tra AQ già sottoscritti e nuove richieste di sottoscrizione o modifica di AQ facendo applicazione "*dei criteri di cui all'articolo 10 del Regolamento*" e rinunciando espressamente "*ad avvalersi della deroga di cui all'articolo 10, comma 5, del Regolamento [...] con riferimento all'allocazione di capacità nell'ambito di Accordi Quadro*"⁵⁵. Se la proposta di capacità quadro formulata da RFI a esito dell'applicazione dei criteri sopra citati non fosse accettata da uno o più dei soggetti interessati e la richiesta di nuovo AQ o di modifica di un AQ prevede un migliore utilizzo dell'infrastruttura, anche sulla base di quanto previsto dall'articolo 6 del Regolamento 2016/545, RFI chiederà ai titolari degli AQ esistenti di retrocedere parte della loro capacità. Qualora invece la richiesta di AQ non preveda un utilizzo migliore dell'infrastruttura, RFI respingerà la richiesta.

Al fine di consentire a RFI di effettuare i coordinamenti tra le varie richieste ricevute secondo i principi previsti dall'articolo 10 sopra citato, l'impegno prevede che le IFF forniscano annualmente al gestore il proprio modello/piano aziendale, nonché tutte le informazioni che RFI riterrà necessarie. Al medesimo fine, RFI si è impegnata a porre in consultazione anche alcuni dei concetti richiamati nell'articolo 10, par. 2 del Regolamento 2016/545⁵⁶.

57. RFI ha precisato che, nel valutare il miglior utilizzo dell'infrastruttura, terrà "*specificamente conto di quanto previsto dalla lettera c)*" dell'articolo 6 del Regolamento citato e, segnatamente, delle esigenze dei passeggeri, che possono essere "*meglio garantite dalla presenza di uno o più nuovi concorrenti nel mercato*".

58. L'Impegno 2 troverà applicazione fino a quando non verrà adottata una nuova regolazione da parte dell'ART.

Impegno 3

59. Rispetto alla proposta di impegni pubblicata a *market test*, la versione definitiva è stata integrata con un'ulteriore misura volta a individuare capacità infrastrutturale da offrire alle IFF nuove entranti nelle more dell'attuazione dell'Impegno 2. In particolare, RFI proporrà di introdurre nel PIR 2028, ma con esecuzione anticipata al

⁵⁴ [In particolare, entro il 30 giugno di ciascun anno (anno X) RFI pubblica la prima bozza del PIR con riferimento all'anno X+2 e la sottopone a consultazione dei soggetti interessati secondo la seguente scansione temporale: entro il 31 luglio dell'anno X, i soggetti partecipanti alla consultazione possono formulare osservazioni; entro il 20 agosto dell'anno X, RFI pubblica le osservazioni pervenute dai soggetti partecipanti alla consultazione; entro il 30 settembre dell'anno X, RFI pubblica la bozza finale del PIR dell'anno X+2, illustrando nella relazione di accompagnamento le motivazioni sull'accoglimento o il rigetto delle osservazioni formulate dai soggetti partecipanti alla consultazione; entro la seconda settimana di dicembre dell'anno X, viene pubblicato il PIR dell'anno X+2 con riferimento all'orario di servizio che decorre da dicembre dell'anno X+1 a dicembre dell'anno X+2, dopo aver integrato le indicazioni e prescrizioni ricevute dall'ART; entro il secondo venerdì di marzo dell'anno X+1, il PIR dell'anno X+2 entra in vigore (cfr. PIR, § 1.5) .]

⁵⁵ [Il testo del §. 4.4.2.2 del PIR che RFI intende porre in consultazione riprende quello proposto negli impegni pubblicati, con alcune integrazioni e precisazioni volte a renderlo maggiormente coerente con la procedura di assegnazione in concreto effettuata. In sostanza, RFI cercherà in una prima fase di coordinare al massimo le richieste di capacità ricevute; in caso di esito infruttuoso di tale coordinamento, nella seconda fase di coordinamento RFI applicherà i principi stabiliti dall'articolo 10 del Regolamento 2016/545.]

⁵⁶ [In particolare, la nozione di "capacità significativa" posseduta o chiesta da una IF, nonché la tipologia di dati dei modelli/piani aziendali delle IF da prendere in considerazione ai fini della valutazione della "redditività del modello aziendale" dei richiedenti delle tempistiche di ammortamento del materiale rotabile.]

processo di allocazione della capacità quadro avente inizio a settembre 2026 (trovando, quindi, applicazione "nelle more dell'entrata in vigore dell'Impegno 2" e fino alla entrata in vigore di quest'ultimo)⁵⁷:

- a) una nozione di "Nuovo entrante", che coincide con l'operatore considerato tale per cinque anni a far data dalla sottoscrizione del primo AQ con RFI per servizi di trasporto AV. Sulla base di tale nozione, SVI sarà considerato come "Nuovo entrante" fino al 2029, avendo sottoscritto il suo primo AQ con RFI nel 2024;
- b) una previsione in base alla quale, nell'esame delle richieste di capacità provenienti da un "Nuovo entrante", RFI riterrà tale soggetto "vincente" in presenza: i) di un conflitto tra una sua richiesta e quella di un operatore già operante sull'infrastruttura insistenti su canali orario "disponibili" (i.e. non presenti negli AQ esistenti); ii) nonché di un conflitto tra una richiesta del "Nuovo entrante" e la richiesta di un operatore X già operante sull'infrastruttura, insistenti su canali orario presenti nell'AQ dell'operatore Y, che condurrebbe - a esito del secondo coordinamento e sulla base dei criteri di priorità vigenti - all'assegnazione al richiedente X già operante sull'infrastruttura. Ciò avverrebbe solo se l'operatore che possedeva il canale in questione (ossia Y) avrebbe comunque perso il conflitto secondo i criteri di priorità vigenti;
- c) una previsione in base alla quale, in caso di richieste di un "Nuovo entrante" che non possano essere soddisfatte a esito dell'applicazione dei criteri di priorità vigenti, RFI presenterà a tale soggetto - nella seconda fase di coordinamento - una proposta di capacità alternativa attingendo in via graduata dalla capacità quadro non utilizzata, sottoutilizzata o utilizzata in misura sub-ottimale da parte dei soggetti già titolari di AQ (che verrebbe, quindi, retrocessa "in maniera proporzionale" e bilanciata da questi ultimi) sulle medesime direttrici di traffico richieste dal "Nuovo entrante"⁵⁸.

RFI introdurrà nel PIR le definizioni di "capacità quadro non utilizzata" (qualificata come quella integralmente non utilizzata in forma di tracce orarie nell'Orario di Servizio precedente), "capacità quadro sottoutilizzata" (qualificata come quella impiegata in forma di tracce nel precedente Orario di Servizio con un numero di circolazioni programmate non superiore al 30% rispetto a quanto contrattualizzato in AQ) e "capacità utilizzata in misura sub-ottimale" (qualificata come la capacità utilizzata tra il 30% e l'80%). Le soglie percentuali sopra richiamate verranno assoggettate a consultazione con il mercato.

60. L'Impegno 3 prevede, altresì, che RFI non effettuerà retrocessioni di capacità dai "Nuovi entranti" per i primi dieci anni di validità dell'AQ sottoscritto da tale soggetto, fatto salvo quanto previsto ai punti b ii) e c) sopra.

IX. LA CONSULTAZIONE SUCCESSIVA ALLA PRESENTAZIONE DEL FORMULARIO IMPEGNI

61. Il 15 e il 18 dicembre 2025, le imprese ferroviarie intervenute nel procedimento e il segnalante hanno fatto pervenire le loro osservazioni sulla versione definitiva degli impegni.

62. SVI ha valutato positivamente la versione definitiva degli Impegni, ritenendola idonea a migliorare lo scenario concorrenziale⁵⁹. In particolare, l'Impegno 1, che prevede l'assegnazione di un pacchetto minimo di 18 canali orari protetti per dieci anni, è stato considerato tale da consentire un avvio credibile dell'attività nella fase di *ramp-up* dell'impresa. Secondo SVI, sebbene il pacchetto presenti alcuni limiti, soprattutto nelle fasce orarie più attrattive, esso risulta tuttavia operativamente più sostenibile rispetto alla versione precedente e introduce una maggiore flessibilità nella gestione dei canali e nell'avvio progressivo del servizio. Con riferimento all'Impegno 2 e all'Impegno 3, SVI ha invitato l'Autorità ad accogliere favorevolmente le relative misure, subordinando tale valutazione a una loro interpretazione e attuazione coerente con i principi pro-concorrenziali del diritto europeo e nazionale e ha auspicato un attento monitoraggio della loro effettiva applicazione nel tempo.

63. Trenitalia ha osservato che gli Impegni 1 e 3 comportano un sacrificio attuale e prospettico selettivamente e sproporzionatamente concentrato a suo carico e si traducono in un trattamento preferenziale per SVI, non previsto dal quadro regolatorio⁶⁰. La misura relativa all'individuazione del "vettore di *backup*" di cui all'Impegno 1 è stata invece valutata positivamente nella misura in cui limita il rischio di capacità inutilizzata, ferma restando la subordinazione della sua efficacia all'introduzione di adeguati meccanismi di responsabilizzazione in capo a SVI. Quanto all'Impegno 2, Trenitalia ha riconosciuto l'obiettivo di maggiore chiarezza e prevedibilità dei criteri di assegnazione, chiedendo tuttavia che l'interpretazione dell'articolo 6, lettera c), del Regolamento 2016/545 non comporti l'abbandono degli ulteriori criteri stabiliti dal Regolamento medesimo, che riguardano - tra l'altro - l'efficienza nell'uso della capacità, la continuità e lo sviluppo dei servizi esistenti, nonché la promozione della concorrenza su base non discriminatoria.

⁵⁷ [Secondo quanto precisato negli impegni "eventuali modifiche al PIR dell'anno X+2 possono essere anticipate al PIR dell'anno X+1, sottoponendole all'attenzione del mercato nell'ambito della consultazione del PIR X+2. Alla fine della procedura di aggiornamento ordinario del PIR X+2, il GI provvederebbe anche all'aggiornamento straordinario del PIR X+1, inserendo le suddette modifiche".]

⁵⁸ [Il numero di canali offerti in applicazione di quanto precede non potrà eccedere il numero di richieste che non risultano soddisfatte in applicazione dei vigenti criteri di allocazione della capacità. Inoltre, tali canali verranno individuati in base al principio di ottimizzazione della rete, prendendo a riferimento la lunghezza del canale, il migliore utilizzo della capacità di impianto e il migliore utilizzo del materiale rotabile.]

⁵⁹ [Cfr. A575B, doc. 76.1.]

⁶⁰ [Cfr. A575B, doc. 77.]

64. ITALO ha formulato i suoi rilievi solo sull'Impegno 3, chiedendo chiarimenti e correzioni interpretative/di *wording*. La preoccupazione di fondo dell'impresa è evitare che, nell'attuazione pratica delle misure, Italo subisca un pregiudizio concorrenziale irreversibile sia rispetto a Trenitalia, sia rispetto a SVI⁶¹.

65. Le osservazioni sopra descritte sono state trasmesse a RFI al fine di consentire al gestore di potervi replicare, garantendo l'esercizio dei relativi diritti di difesa⁶².

66. Con comunicazione del 23 dicembre 2025, RFI ha fornito riscontro alle osservazioni formulate dalle imprese ferroviarie sulla versione definitiva degli impegni, fornendo chiarimenti interpretativi su alcuni profili specifici e precisando che il richiamo ai principi euro-unitari previsto dall'Impegno 2 assicura di per sé un'impostazione coerente e orientata alla promozione della concorrenza⁶³.

X. VALUTAZIONI

67. Prima di procedere alla valutazione dell'idoneità degli impegni da ultimo proposti da RFI dopo il *market test* a risolvere le criticità concorrenziali evidenziate nel provvedimento di avvio, appare opportuno soffermarsi sulle affermazioni con cui l'ART, nelle proprie osservazioni, ha sostenuto che l'accoglimento delle misure proposte da RFI equivarrebbe a interferire con le competenze del regolatore nella materia in questione. Sebbene tali affermazioni siano state rese dall'ART con riferimento alla proposta di impegni sottoposta a *market test* e la nuova formulazione degli impegni abbia superato alcune specifiche preoccupazioni espresse dal regolatore, si ritiene tuttavia di dovere svolgere le seguenti osservazioni in replica alle stesse.

X.1 La legittimazione dell'Autorità ad accogliere gli impegni

68. L'ART ha affermato che l'esercizio del potere dell'Autorità di intervenire nei confronti di condotte costituenti abuso di posizione dominante nel settore ferroviario non può avvenire con modalità tali da prevaricare le competenze riconosciute *ex lege* al regolatore "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"⁶⁴. Il che, secondo ART, si verificherebbe in caso di accoglimento degli Impegni, poiché questi ultimi comporterebbero una modifica dell'assetto regolatorio attuale, sostanziandosi in un intervento dell'Autorità che travalica i "limiti dell'accertamento di condotte di abuso di posizione dominante". A sostegno di tali affermazioni l'ART ha richiamato una risalente pronuncia con cui il Consiglio di Stato⁶⁵ ha annullato il provvedimento di accoglimento impegni in un caso di abuso di posizione dominante ritenendo che tali impegni avessero introdotto una nuova regolazione del settore.

69. Si tratta di affermazioni prive di fondamento dal momento che gli impegni in discussione consistono in misure che sono espressione dell'autonomia e della discrezionalità di cui RFI gode nel contesto della disciplina di settore che, come tali, non modificano l'assetto regolatorio esistente muovendosi, in realtà, in aderenza a esso e nelle maglie rimesse all'autonomia decisionale del GI. Essi, infatti, vanno a incidere - proponendo di "correggerle" - sulle modalità con le quali RFI gestisce l'assegnazione di capacità quadro e applica i criteri di priorità, ossia su profili che sono manifestazione delle prerogative imprenditoriali del gestore e rispetto a cui quest'ultimo dispone di ampio margine di manovra, come - del resto - riconosciuto dal Regolamento 2016/545 laddove prevede che al gestore dell'infrastruttura sia lasciata la "massima flessibilità" nell'assegnazione della capacità di infrastruttura, purché volta a un utilizzo efficiente e ragionevole della stessa⁶⁶. È RFI che ha deciso in che modo svolgere il processo di assegnazione della capacità quadro, avvalendosi della deroga di cui all'articolo 10, par. 5, del Regolamento citato, per l'effetto applicando ai conflitti tra richieste di AQ i criteri di priorità previsti per la risoluzione dei conflitti tra richieste di tracce nella programmazione annuale dell'orario di servizio. Ed è sempre RFI che, nell'ambito del processo di assegnazione della capacità volto alla conclusione di accordi quadro, ha fatto concreta applicazione di tali criteri - rispetto ai quali l'ART non risulta peraltro aver dettato una disciplina esaustiva (fornendo, piuttosto, indicazioni di principio a cui il gestore avrebbe dovuto conformarsi) - con modalità che potrebbero aver comportato un ostacolo all'ingresso di un nuovo operatore. Modalità rispetto alle quali RFI, secondo quanto ipotizzato nel provvedimento di avvio, non ha neppure ritenuto di introdurre garanzie e/o correttivi volti a garantire che l'applicazione dei criteri in questione non venisse

⁶¹ [Cfr. A575B, doc. 82.]

⁶² [Cfr. A575B, docc. 78, 83.]

⁶³ [Cfr. A575B, doc. 92.]

⁶⁴ [Cfr. A575B, doc. 12.1. In proposito, l'ART richiama l'articolo 37 del Decreto il cui comma 3 prevede che l'ART "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)" e che l'ART eserciti poteri di controllo "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". Tale previsione fa tuttavia salve "le competenze dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato sul mercato dei servizi ferroviari".]

⁶⁵ [Cfr. sentenza del 20 novembre 2013, n. 5500.]

⁶⁶ [Cfr. Considerando 13 del Regolamento 2016/545.]

effettuata a svantaggio di potenziali nuovi entranti, nonostante gli effetti anti-competitivi del sistema si fossero già resi evidenti⁶⁷.

70. Pertanto, il "sistema" di regole di assegnazione della capacità quadro è riconducibile ad autonome scelte del gestore che, pur muovendosi nella cornice normativa e regolatoria propria del settore, ha liberamente e discrezionalmente deciso in che modo gestire i conflitti tra richieste di AQ, optando per modalità che si è ipotizzato fossero idonee a pregiudicare la concorrenza, su cui gli impegni intendono intervenire al fine di rendere tale sistema conforme alle regole antitrust. In proposito, è la stessa RFI a chiarire in diversi passaggi del formulario definitivo che le misure ivi contenute sono state predisposte tenendo conto *"dei principi e dei criteri previsti dal quadro legislativo e regolamentare vigente e nell'ambito della discrezionalità riconosciuta in capo al Gestore dell'Infrastruttura"*. Del resto, è consolidato in giurisprudenza il principio per cui l'Autorità deve certamente tenere conto del quadro di riferimento nel cui ambito si muovono gli operatori del settore (come in specie avvenuto); tuttavia ciò non le impedisce di valutare autonomamente le loro condotte con la conseguenza che *"l'applicazione delle norme a tutela della concorrenza non è esclusa nei casi in cui [...] le disposizioni regolamentari lascino sussistere la possibilità per le imprese di adottare comportamenti autonomi atti a ostacolare, restringere o falsare la concorrenza, confermando l'esistenza di un doppio controllo, regolatorio e antitrust"*⁶⁸. Che è peraltro espressamente previsto dalla stessa disciplina di settore la quale, nel delineare le competenze dell'ART, fa espressamente salve quelle dell'Autorità antitrust⁶⁹.

71. Il fatto poi che l'ART, nell'esercizio delle proprie competenze, non si sia mai espressa in senso contrario a tale "sistema" in sede di controllo sui contenuti del PIR, non muta i contorni della questione, posto che le funzioni dell'Autorità *antitrust* e delle autorità di regolazione non si pongono in rapporto di antitesi, né di "esclusione" o "sovrapposizione", *"ma di complementarità"*, onde anche *"la presenza di un atto di approvazione o ratifica da parte del regolatore delle condotte investigate non impedisce in ogni caso all'autorità della concorrenza di sindacare e condannare la medesima condotta"*⁷⁰.

72. Appare quindi pienamente legittimo non solo l'intervento dell'Autorità⁷¹, ma anche l'accoglimento di impegni volti a risolvere le problematiche che hanno determinato tale intervento, rispetto a cui non è ravvisabile alcuna indebita interferenza con le prerogative dell'ART.

73. In questo quadro, risulta del tutto inconferente anche la risalente sentenza del Consiglio di Stato citata dal regolatore a sostegno delle sue argomentazioni⁷². In quel caso, il provvedimento di accoglimento degli impegni era stato annullato in quanto le misure rimediale difettavano di "congruità" e "proporzionalità" rispetto alle finalità perseguite con l'avvio del procedimento istruttorio, poiché esulavano dai profili di sospetta anticoncorrenzialità rilevati in sede di avvio introducendo un *quid novi* all'interno delle regole di funzionamento del mercato considerato e determinando una *"profonda modificazione"* del relativo assetto⁷³.

⁶⁷ [In proposito merita richiamare quanto statuito dalla Corte di Giustizia dell'Unione europea in relazione a un rinvio pregiudiziale in cui si faceva questione dell'applicazione di criteri di priorità. Nel ritenere discriminatorio un criterio che, al momento dell'assegnazione della capacità, prende in considerazione "l'intensità di utilizzo" dell'infrastruttura da parte del richiedente (e, in particolare, un criterio che in caso di "accavallamento delle domande in relazione a un medesimo segmento orario o la rete sia saturata, porta a mantenere i vantaggi per gli utenti abituali e al blocco dell'accesso ai segmenti orari più attraenti per i nuovi entranti"), la Corte ha precisato che ciò vale non solo per i criteri di priorità che vertono sull'intensità di utilizzo dell'infrastruttura nel passato, ma anche con riguardo a quelli fondati su una previsione di utilizzo, a meno che, in questo caso, non siano accompagnati da "garanzie che tale criterio non è applicato a discapito dei nuovi entranti" (cfr. Corte di Giustizia dell'Unione europea, sentenze 28 settembre 2023, causa C-671/21, §. 78 e 28 febbraio 2013, causa C-483/10, §. 95.)

⁶⁸ [Cfr. Consiglio di Stato sentenze 28 febbraio 2022, n. 2334, A514 - Condotte Fibra Telecom Italia e 15 maggio 2015, n. 2479, Wind Fastweb/Condotte Telecom Italia. In senso analogo, si veda anche Corte di Giustizia dell'Unione europea, sentenza 14 ottobre 2010, causa C-280/08, Deutsche Telekom, secondo cui le norme a tutela della concorrenza non trovano applicazione "soltanto nel caso in cui un comportamento anticoncorrenziale venga imposto alle imprese da una normativa nazionale o quest'ultima crei un contesto giuridico che di per sé elimini ogni possibilità di comportamento concorrenziale da parte loro. [...] si applicano, invece, nel caso in cui la normativa nazionale lasci sussistere la possibilità di una concorrenza che possa essere ostacolata, ristretta o falsata da comportamenti autonomi delle imprese (sentenza 11 novembre 1997, cause riunite C-359/95 P e C-379/95 P, Commissione e Francia/Ladbroke Racing, Racc. pag. I-6265, punti 33 e 34 nonché la giurisprudenza citata).]

⁶⁹ [Cfr. articolo 37, comma 3, Decreto cit..]

⁷⁰ [Cfr. sentenze n. 2334/2022 e n. 2479/2015 cit..]

⁷¹ [La presenza di una disciplina settoriale non esclude che un comportamento a essa conforme possa integrare una condotta contraria alle regole di concorrenza. E, infatti, come recentemente rilevato dalla Corte di Giustizia proprio in relazione a una condotta abusiva di diniego di accesso all'infrastruttura aeroportuale attuata dal gestore della stessa, "la mera esistenza di una normativa settoriale non può in alcun caso implicare che il comportamento di cui trattasi sfugga alle regole di concorrenza previste dai trattati, indipendentemente dalla questione se tale normativa settoriale sia o meno applicabile a tale comportamento. Infatti, [...] l'illegittimità di un comportamento abusivo alla luce dell'articolo 102 TFUE non ha alcuna relazione con la sua conformità o meno ad altre norme giuridiche, e gli abusi di posizione dominante consistono, nella maggioranza dei casi, in comportamenti peraltro legittimi alla luce di branche del diritto diverse dal diritto della concorrenza [...]. Ne consegue che, purché siano soddisfatte le condizioni per l'applicazione dell'articolo 102 TFUE, un comportamento particolare, quale un diniego di accesso a un'infrastruttura aeroportuale, come nel caso di specie, indipendentemente dalla questione se esso rientri o meno nell'ambito di applicazione di una normativa settoriale, può ricadere nel divieto di abuso di posizione dominante previsto da tale disposizione" (Corte di Giustizia dell'Unione europea, sentenza 27 febbraio 2025, causa C-220/24, Aeroportul Internațional "Avram Iancu" Cluj, §§. 27 e ss.).]

⁷² [Si tratta della sentenza n. 5500/2013, resa sul caso A391 - Servizi di soccorso autostradale.]

⁷³ [In relazione alle attività di soccorso stradale, gli impegni avevano "accordato" il passaggio da un regime autorizzatorio - previsto ex lege - a un regime concessorio mediante procedure di selezione a evidenza pubblica, introdotto con gli impegni resi obbligatori.

74. Le conclusioni rese nella pronuncia appena descritta non trovano applicazione rispetto agli impegni proposti da RFI dal momento che tali impegni non risultano affatto ultronei rispetto alle preoccupazioni concorrenziali sollevate nell'atto di avvio del procedimento, ma si pongono anzi in stretta aderenza rispetto a esse, risultando non solo coerenti con l'ipotesi di infrazione delineata ma anche necessari a eliminarla. Inoltre, come verrà meglio rappresentato *infra*, si tratta di misure che si inquadrano nell'ambito della normativa di rango primario in specie applicabile e che, come tali, non apportano indebite innovazioni alla disciplina che presiede al sistema di assegnazione della capacità. A ciò si aggiunga infine che si tratta di misure (Impegno 2 e Impegno 3) destinate a trovare applicazione nelle more dell'adozione di una nuova regolazione da parte dell'ART.

X.2 Le singole misure proposte

L'Impegno 1

75. L'Impegno 1, nella sua architettura complessiva, persegue l'obiettivo di rendere effettivo l'ingresso del segnalante SVI nel mercato AV italiano attraverso la messa a disposizione di un set minimo di canali sulle direttrici richieste, accompagnato da garanzie di stabilità pluriennale. Sotto questo profilo, l'attuale formulazione dell'impegno appare migliorativa rispetto alla versione sottoposta a *market test*, in quanto attribuisce a SVI un numero maggiore di tracce, selezionate in modo da assicurarne una più efficiente utilizzazione. Il segnalante ha, infatti, rappresentato come la dotazione di capacità così individuata sia sufficiente a consentire l'avvio delle proprie operazioni e l'ingresso effettivo nel mercato, fornendo una valutazione positiva dell'impegno⁷⁴.

76. Inoltre, l'introduzione di un meccanismo di *back-up* appare coerente con l'esigenza - richiamata anche dagli operatori - di evitare che la riserva di capacità a favore di SVI si traduca in una compressione dell'offerta, senza corrispondente incremento di concorrenza effettiva. In particolare, la possibilità di rimettere temporaneamente la capacità nella disponibilità di un "vettore sostitutivo" attenua il rischio di effetti immediati negativi sull'utenza nel caso di ritardi nell'avvio operativo del nuovo entrante.

77. Trenitalia ha contestato che l'Impegno 1 produca una retrocessione di capacità fortemente concentrata in suo danno, con scarsa comprensibilità della logica redistributiva e con un effetto "correttivo" che finisce per assumere carattere punitivo verso l'operatore storico. Tale critica non appare condivisibile per le ragioni espresse di seguito. In primo luogo, una delle tracce oggetto di retrocessione per Trenitalia era già stata retrocessa a SVI nella precedente fase di coordinamento, proprio in applicazione dei criteri di priorità vigenti, in contrasto con i principi del Regolamento 2016/545, come peraltro affermato anche dall'ART⁷⁵; le restanti tracce risultano in larga parte non ancora utilizzate o comunque sottoutilizzate da Trenitalia. In secondo luogo, le retrocessioni previste dall'Impegno 1 incidono in misura prevalente sull'operatore che detiene il maggior numero di tracce sulle direttrici interessate (e cioè Trenitalia), in coerenza con una logica di proporzionalità non esclusivamente numerica, ma integrata da ulteriori criteri di valutazione. Il minor numero di tracce retrocesse da Italo risulta, infatti, giustificato sia dalla più contenuta dotazione complessiva di capacità detenuta dall'impresa su tali direttrici, sia dalla minore incidenza di tracce inutilizzate o sottoutilizzate nel relativo portafoglio. In tale contesto, non emerge un pregiudizio sproporzionato in capo a Trenitalia anche considerando che essa dispone di un ampio numero di servizi di rinforzo, ossia di servizi ulteriori rispetto a quelli necessari a garantire il cadenzamento dell'offerta, circostanza che attenua significativamente l'impatto effettivo delle retrocessioni sulla continuità e sulla qualità del servizio offerto. Viceversa, l'applicazione di una retrocessione proporzionale alla quota di capacità detenuta avrebbe comportato per Italo la perdita del cosiddetto cadenzamento orario (ossia della possibilità di offrire un servizio con frequenza regolare e standardizzata di un treno all'ora nell'arco della giornata), con la conseguente penalizzazione nell'ottenimento di capacità futura, atteso che, sulla base dei criteri attualmente vigenti, anche il mantenimento del cadenzamento rileva ai fini dell'assegnazione delle tracce. In tale prospettiva, l'attuale formulazione dell'Impegno 1 risulta, peraltro, migliorativa rispetto alla versione precedente della proposta di impegni. Quest'ultima, infatti, pur incidendo su un numero complessivamente inferiore di tracce in capo a Italo rispetto a Trenitalia, presentava un impatto relativamente più gravoso sotto il profilo economico, in quanto interessava canali orari tra i più remunerativi. La versione attuale, invece, redistribuisce in modo più equilibrato l'onere delle retrocessioni, privilegiando criteri legati all'effettivo utilizzo della capacità e riducendo il rischio di interferenze sproporzionate con i servizi a maggiore valore commerciale degli operatori coinvolti.

78. Nelle proprie osservazioni l'ART ha sollevato un tema di presunta non conformità al quadro normativo/regolatorio vigente della parte di Impegno 1 relativa al pacchetto. In particolare, l'ART evidenziava che il principio di tutela dell'accesso e dell'ingresso può (e dovrebbe) essere perseguito entro il perimetro delle regole vigenti (anche mediante corretta applicazione delle previsioni del Regolamento 2016/545 già richiamate nel PIR), mentre

Secondo il Consiglio di Stato "le misure decise dall'Autorità, oggetto degli impegni non possono introdurre un quid novi «all'interno delle regole di funzionamento del mercato», ma devono «svolgersi in un ambito meramente ripristinatorio», ovvero essere preordinate alla ricostituzione della logica competitiva vulnerata (o suscettibile di essere compromessa) per effetto di singoli comportamenti abusivi".]

⁷⁴ [Il riscontro di RFI alle osservazioni di SVI ha fornito ulteriori elementi di certezza applicativa, chiarendo in particolare gli aspetti relativi agli attestamenti dei canali e alle limitazioni operative degli stessi su Milano, nonché la possibilità, nel corso della vigenza dell'Impegno 1, di estendere concretamente alcuni canali nella loro interezza fino a Torino; è stata inoltre manifestata la disponibilità a svolgere verifiche tecniche in merito a eventuali estensioni su Napoli (cfr. A575B, doc. 92).]

⁷⁵ [Nelle proprie osservazioni l'ART ha, infatti, rilevato che "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" (cfr. A575B, doc. 12.1).]

l'assegnazione di capacità "in deroga" al PIR espone il GI a potenziali reclami e, in astratto, a conseguenze sanzionatorie.

79. Tali rilievi risultano tuttavia infondati laddove l'impegno assunto venga correttamente inquadrato nel contesto del procedimento, che muove dall'ipotesi di un abuso di posizione dominante idoneo ad aver favorito l'operatore *incumbent* - in particolare Trenitalia - e ad aver impedito al segnalante SVI di ottenere capacità sulla base dei criteri attualmente vigenti così come applicati da RFI. In tale prospettiva, l'esigenza di neutralizzare i presunti effetti distortivi prodotti da detti criteri e dalla loro modalità di applicazione richiede necessariamente, l'adozione di misure correttive connotate da un certo grado di asimmetria, attraverso l'impegno da parte del GI di condotte che, in ogni caso, rientrano pienamente nella sua disponibilità proprio alla luce della regolazione vigente.

80. Va sottolineato, inoltre, che il pacchetto di capacità e le modalità adottate per la sua individuazione, come modificati nella versione *post market test*, non introducono nuovi criteri di priorità di carattere generale, come erroneamente evidenziato dall'ART. Tali criteri sono, infatti, circoscritti esclusivamente alla composizione del pacchetto in via eccezionale, quale misura rimediale volta a riparare agli effetti presunti dell'abuso contestato, e non assumono rilievo al di fuori di tale specifico contesto. L'assegnazione del pacchetto a favore di SVI, pur configurandosi come deroga alle regole ordinarie del PIR, appare infatti conforme ai principi del Regolamento 2016/545, che riconosce espressamente al gestore dell'infrastruttura un margine di flessibilità nell'allocazione della capacità, purché orientato a un utilizzo efficiente e ragionevole della stessa.

81. Anche con riguardo alla garanzia decennale di non retrocedibilità dei canali assegnati a SVI, il contesto in cui si inserisce l'Impegno 1 rende inconsistenti i rilievi formulati dagli operatori *incumbent*, secondo cui si creerebbe una sorta di cristallizzazione della capacità che eccederebbe l'obiettivo di pianificazione pluriennale previsto dalla disciplina euro unitaria. Infatti, la previsione di una garanzia di stabilità rafforzata trova piena e specifica giustificazione nell'elevato grado di incertezza che caratterizza il quadro delle regole applicabili agli AQ, anche alla luce degli sviluppi regolatori in corso.

82. Inoltre, nel caso di specie, la durata della garanzia di non retrocedibilità risulta ragionevole e proporzionata perché, nel momento in cui SVI sceglie di allocare sull'Italia gli investimenti effettuati sui treni, deve poter contare su un adeguato orizzonte di visibilità. Del resto, si ricorda che per i treni AV gli AQ hanno durata quindicennale, proprio in ragione dell'esigenza di stabilità in un settore fortemente *capital intensive*, che non è garantita dal sistema attuale per i nuovi entranti. In base ai criteri attualmente vigenti, infatti, che rimarranno tali almeno fino al PIR 2027, Trenitalia e Italo sarebbero in grado di ottenere, attraverso i meccanismi di priorità, la retrocessione a proprio favore delle tracce assegnate a SVI (come del resto già avvenuto in occasione di precedenti processi di allocazione). In tale situazione, la garanzia di non retrocedibilità appare funzionale a rendere effettivo l'ingresso di SVI nel mercato, assicurando certezza operativa in una fase transitoria e in attesa della definizione di un assetto regolatorio più stabile. Peraltro, l'ambito oggettivo di tale tutela risulta circoscritto, riguardando un numero limitato di canali (18 canali complessivi), quantitativamente contenuto se rapportato al totale delle tracce disponibili sulle direttrici dorsale e trasversale. Tale circostanza attenua significativamente i paventati rischi di effetti escludenti o di indebita cristallizzazione della capacità.

L'Impegno 2

83. L'Impegno 2, da attuarsi unicamente nelle more dell'adozione della nuova regolazione da parte dell'ART, incide direttamente sulla discrezionale applicazione da parte di RFI delle regole di sistema che governano l'accesso all'infrastruttura AV. In tale prospettiva, esso risponde in modo diretto alle criticità concorrenziali evidenziate nel provvedimento di avvio, superando una logica meramente compensativa per orientarsi verso una correzione delle condizioni discriminatorie che hanno ostacolato, nel caso di specie, l'ingresso del nuovo operatore SVI.

84. In particolare, l'impegno di RFI a introdurre nel PIR il richiamo agli articoli 9 e 10 del Regolamento 2016/545 coerentemente con i principi eurounitari, valorizza criteri quali il miglior utilizzo dell'infrastruttura, la tutela delle esigenze dei passeggeri e la considerazione delle legittime esigenze commerciali dei richiedenti, inclusi i nuovi entranti.

85. Sotto questo profilo, l'Impegno 2 è valutato positivamente e considerato condizione imprescindibile affinché l'Impegno 1 si inserisca in un contesto in grado di consentire la crescita progressiva dell'offerta di qualsiasi nuovo entrante oltre la fase di avvio. L'impegno, inoltre, consentirebbe - almeno in linea di principio - di rivendicare capacità ulteriore sulla base di criteri non discriminatori e pro-concorrenziali di matrice eurounitaria.

86. Con riguardo al rapporto con l'attività del regolatore, si deve precisare che l'affermazione dell'ART contenuta nelle osservazioni, secondo cui i criteri attualmente vigenti sarebbero già idonei a garantire un'assegnazione equa e non discriminatoria della capacità e renderebbero, pertanto, superfluo l'Impegno 2, risulta contraddetta dagli stessi fatti che hanno dato origine al presente procedimento, e cioè dal mancato ottenimento da parte di SVI della capacità necessaria all'ingresso derivante dalle modalità di declinazione di tali criteri.

87. Peraltro, la nuova formulazione dell'Impegno 2 nella parte destinata a essere inserita nel PIR, supera l'osservazione formulata dall'ART secondo cui la precedente versione non teneva adeguatamente conto delle modifiche al PIR intervenute nel tempo e delle prescrizioni via via impartite dalla stessa Autorità di regolazione. Tale criticità risulta risolta nella versione attuale, che appare maggiormente allineata all'evoluzione del quadro regolatorio e alle indicazioni già fornite dal regolatore di settore.

88. L'assenza, nell'Impegno 2, di metodologie predefinite per l'applicazione dei principi euro-unitari - che esporrebbe il gestore a un ampio margine di discrezionalità - è, tuttavia, ridimensionato, da un lato, dalla necessità di ottemperare agli impegni presi nell'ambito del procedimento antitrust preservandone il fine pro-concorrenziale; dall'altro lato, dalla supervisione dell'ART, in quanto l'effettiva entrata in vigore delle nuove regole è soggetta alla pubblicazione del PIR, rispetto al quale l'ART può suggerire o prescrivere eventuali modifiche anche a seguito delle osservazioni degli operatori ferroviari.

89. Infine, non appaiono meritevoli le preoccupazioni dell'ART sull'eccessiva onerosità, per gli operatori, della raccolta e trasmissione delle informazioni richieste dal gestore dell'infrastruttura e sul possibile *vulnus* del carattere riservato di tali dati. Sul punto si osserva, infatti, che il gestore dell'infrastruttura è tenuto ad assicurare la piena confidenzialità dei dati acquisiti e, da un punto di vista strettamente regolamentare, è soggetto a stringenti obblighi di separazione funzionale e organizzativa previsti dalla disciplina vigente⁷⁶, con particolare riguardo ai rapporti con la consociata Trenitalia. Tant'è che in sede di osservazioni nessuno degli operatori si è dichiarato contrario o preoccupato in merito all'invio a RFI dei dati necessari ai fini dell'attuazione degli Impegni.

90. In conclusione, l'Impegno 2 affronta direttamente le cause strutturali dell'ostacolo all'ingresso e mira ad allineare il sistema italiano ai principi eurounitari, mitigando gli effetti negativi, in termini di ostacolo all'accesso al mercato per un nuovo entrante, derivanti dall'applicazione dei criteri di priorità, nelle more dell'intervento dell'ART e della nuova regolazione europea.

L'Impegno 3

91. L'Impegno 3 introduce un insieme di misure temporalmente circoscritte finalizzate a rispondere all'esigenza - riconosciuta anche dal regolatore⁷⁷ - di salvaguardare la fase di avviamento ("*ramp-up*") di un nuovo entrante, evitando che l'accesso all'infrastruttura resti meramente formale e privo di effettività economica.

92. In questa prospettiva, la previsione di una nozione di "Nuovo entrante" e il riconoscimento di specifiche priorità a suo favore, sia in relazione all'accesso a capacità disponibile o già presente in accordi quadro esistenti, sia con riferimento alla retrocessione di capacità non utilizzata, sottoutilizzata o sub-ottimale, rafforzano la capacità degli Impegni di produrre effetti concreti. L'Impegno 3 si pone, infatti, in rapporto di complementarità funzionale rispetto all'Impegno 1, in quanto evita che la possibilità di crescita del nuovo entrante possa essere rapidamente neutralizzata dall'applicazione dei criteri ordinari di priorità, orientando la discrezionalità del GI in modo da non ostacolare l'effetto utile delle disposizioni *antitrust*.

93. L'assenza di un limite quantitativo massimo alla capacità assegnabile al nuovo entrante in forza dei criteri asimmetrici è stata percepita da Italo come un potenziale fattore di squilibrio, suscettibile di amplificare l'incertezza circa l'estensione degli effetti dell'Impegno. Tale preoccupazione è superata dal carattere transitorio e circoscritto dell'Impegno 3, destinato a trovare applicazione essenzialmente nel solo processo di coordinamento relativo all'anno ferroviario 2026, in quanto a partire dal 2027 dovrebbero operare i criteri di cui all'Impegno 2. Tale delimitazione temporale contribuisce a rafforzare la proporzionalità della misura e a ridimensionarne l'impatto sistemico sugli operatori già presenti sul mercato, confinandone gli effetti a una fase eccezionale e ben determinata.

94. Inoltre, la scelta di individuare per l'eventuale retrocessione a favore del nuovo entrante tracce non utilizzate o sottoutilizzate si pone in piena coerenza con lo stesso Regolamento 2016/545, che impone che la capacità quadro sia mantenuta solo se effettivamente utilizzata, prevedendo che "*se la totalità o una parte della capacità quadro richiesta non è utilizzata [...] l'accordo quadro dovrebbe essere rivisto affinché il richiedente rinunci alla capacità non utilizzata (principio "use it or lose it")*"⁷⁸. Conseguentemente, la misura proposta da RFI, non costituisce una deroga illegittima al Regolamento in questione, bensì l'esercizio della flessibilità da esso stesso prevista, finalizzata a garantire un migliore utilizzo della capacità e a soddisfare ragionevoli esigenze concorrenziali.

95. Con riferimento alla definizione e all'applicazione delle nozioni di "Capacità Quadro Non Utilizzata" e "Capacità Quadro Sottoutilizzata", che nel formulario degli impegni presentavano inizialmente alcuni margini di ambiguità interpretativa, esse sono state chiarite nelle repliche di RFI alle osservazioni formulate, le quali costituiscono un utile riferimento interpretativo contribuendo a esplicitare in maniera più precisa il contenuto dell'Impegno stesso che dovrà essere applicato nei termini indicati.

96. A ciò si aggiunge il tema del possibile sottoutilizzo della rete, qualora la capacità retrocessa agli operatori *incumbent* per essere assegnata al nuovo entrante non fosse immediatamente utilizzabile. Tale rischio appare tuttavia mitigato dalla previsione di meccanismi di salvaguardia che consentono la prosecuzione dell'esercizio della capacità da parte degli operatori originari fino all'effettivo avvio delle operazioni del nuovo entrante, riducendo così la probabilità di inefficienze sistemiche in una rete già fortemente saturata.

⁷⁶ [Cfr. articoli 7 e ss. Direttiva Recast.]

⁷⁷ [Cfr. A575B, doc 12.1.]

⁷⁸ [Cfr. considerando 14 del Regolamento: "I richiedenti dovrebbero chiedere soltanto la capacità quadro di cui hanno veramente bisogno. Se la totalità o una parte della capacità quadro richiesta non è utilizzata nell'arco di un determinato periodo di tempo, l'accordo quadro dovrebbe essere rivisto affinché il richiedente rinunci alla capacità non utilizzata (principio «use it or lose it»), a meno che non sia in grado di dimostrare che il mancato utilizzo è dovuto a motivi indipendenti dalla sua volontà.".]

97. Nel complesso, l'Impegno 3 si configura come uno strumento pro-concorrenziale, idoneo a correggere parzialmente e temporaneamente, gli effetti escludenti derivanti dall'applicazione delle regole ordinarie.

XI. CONCLUSIONI

98. In base a quanto precedentemente rilevato, gli Impegni di RFI complessivamente considerati configurano un pacchetto intrinsecamente coerente e articolato che combina misure immediate, transitorie e strutturali, idonee a rimuovere le criticità concorrenziali evidenziate nell'avvio e a rendere effettivo e sostenibile l'ingresso del nuovo operatore nel mercato AV. Inoltre, tali misure, pur intervenendo sui contenuti del PIR e sugli accordi quadro esistenti, producono effetti limitati quantitativamente e temporalmente; essi inoltre contemplan meccanismi di salvaguardia volti a prevenire fenomeni di sottoutilizzo della rete e a garantire la continuità del servizio, assicurando un equilibrato bilanciamento tra le esigenze di efficiente utilizzo della rete e quelle di garanzia di accesso al mercato da parte di nuovi operatori.

99. Gli Impegni presentati appaiono altresì idonei a rimuovere i possibili profili di pregiudizio al commercio tra Stati membri ai sensi dell'articolo 102 TFUE, in quanto garantiscono condizioni di accesso all'infrastruttura trasparenti, non discriminatorie e proporzionate, eliminando gli ostacoli all'ingresso e all'operatività di concorrenti attuali e potenziali anche esteri e, favorendo così, il processo di integrazione economica perseguito dal Trattato.

100. In tale prospettiva, come già argomentato, non è condivisibile l'eccezione sollevata dall'ART secondo cui l'Autorità, accogliendo gli Impegni, eccederebbe le proprie competenze o interferirebbe indebitamente con il perimetro della regolazione di settore. Gli Impegni proposti rientrano, infatti, nell'ambito della discrezionalità riconosciuta a RFI quale gestore dell'infrastruttura e si limitano a misure strettamente funzionali a rimuovere le preoccupazioni concorrenziali emerse nel procedimento, risultando pienamente coerenti e proporzionati alle stesse, senza introdurre obblighi o assetti regolatori eccedenti tale finalità.

101. In conclusione, sulla base degli elementi suesposti e delle considerazioni svolte, si ritiene che gli impegni presentati da RFI siano idonei a porre rimedio alle preoccupazioni concorrenziali sollevate dall'Autorità in sede di avvio del presente procedimento.

102. L'accoglimento degli Impegni, con conseguente rimozione delle criticità contestate nel provvedimento di avvio, determina che non vi è luogo a provvedere nei confronti della *holding* Ferrovie dello Stato Italiane S.p.A..⁷⁹

RITENUTO, quindi, che gli impegni presentati da Rete Ferroviaria Italiana S.p.A. risultano idonei a far venire meno i profili anticoncorrenziali oggetto dell'istruttoria;

RITENUTO di disporre l'obbligatorietà degli impegni presentati da Rete Ferroviaria Italiana S.p.A. ai sensi dell'articolo 14-ter, comma 1, della legge n. 287/1990;

DELIBERA

a) di rendere obbligatori per la società Rete Ferroviaria Italiana S.p.A. gli impegni presentati, ai sensi dell'articolo 14-ter, comma 1, della legge n. 287/1990, nei termini sopra descritti e nella versione allegata al presente provvedimento di cui costituiscono parte integrante;

b) di chiudere il procedimento senza accertare l'infrazione nei confronti di Rete Ferroviaria Italiana S.p.A., ai sensi dell'articolo 14-ter, comma 1, della legge n. 287/1990;

c) che non vi è luogo a provvedere nei confronti della società Ferrovie dello Stato Italiane S.p.A.;

d) che la società Rete Ferroviaria Italiana S.p.A. presenti all'Autorità, entro novanta giorni dalla notifica del presente provvedimento, una relazione sull'attuazione degli impegni assunti.

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

Avverso il presente provvedimento può essere presentato ricorso al TAR del Lazio, ai sensi dell'articolo 135, comma 1, lettera b), del Codice del processo amministrativo (Decreto Legislativo 2 luglio 2010, n. 104), entro sessanta giorni dalla data di notificazione del provvedimento stesso, fatti salvi i maggiori termini di cui all'articolo 41, comma 5, del Codice del processo amministrativo, ovvero può essere proposto ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, ai

⁷⁹ [Si veda al riguardo, Corte di Giustizia dell'Unione europea, sentenza 27 aprile 2017, causa C-516/15 P, Akzo Nobel NV, secondo cui "la responsabilità della società controllante trae la propria origine nel comportamento illegittimo della sua controllata, che è stato attribuito alla controllante in considerazione dell'unità economica che costituiscono tali società. Di conseguenza, la responsabilità della società controllante dipende necessariamente dai fatti costitutivi dell'infrazione commessa dalla sua controllata, ai quali la sua responsabilità è inscindibilmente connessa" (punto 61); Corte di Giustizia dell'Unione europea, sentenza 10 aprile 2014, causa C-231/11, Commissione / Siemens Österreich e a., in cui si è affermato che "[a]nche se, nell'ambito di una relazione capitalistica verticale di questo tipo, la società controllante in causa è ritenuta aver commesso essa stessa l'infrazione alle regole di concorrenza del diritto dell'Unione, la sua responsabilità per l'infrazione è interamente derivata da quella della controllata" (punto 47).]

sensi dell'articolo 8, comma 2, del Decreto del Presidente della Repubblica 24 novembre 1971, n. 1199, entro il termine di centoventi giorni dalla data di notificazione del provvedimento stesso.

IL SEGRETARIO GENERALE
Guido Stazi

IL PRESIDENTE
Roberto Rustichelli