

AUTORITA' DI REGOLAZIONE DEI TRASPORTI
E
Protocollo N.0042255/2026 del 22/06/2026

Misura / Articolo / comma	Riferimento al testo oggetto di osservazione / proposta	Inserimento del testo eventualmente modificato o integrato	Breve nota esplicativa dell'osservazione / delle motivazioni alla base della proposta di modifica o integrazione
Art. 1 – comma 1	Oggetto e ambito di applicazione delle misure	Si invita codesta On. Autorità a valutare la messa a disposizione degli operatori (anche in via provvisoria o tramite <i>sandbox</i>) degli strumenti applicativi o dei dati necessari per simulare l'impatto concreto dei nuovi algoritmi di allocazione.	In via preliminare, si desidera esprimere apprezzamento per l'importante e complesso lavoro svolto dall'Autorità di Regolazione dei Trasporti. L'approccio innovativo proposto, volto ad anticipare lo spirito del nuovo quadro regolatorio europeo, si configura come una risposta che — con le adeguate modifiche richieste in questo documento — potrebbe essere davvero utile a superare le criticità derivanti dall'attuale saturazione, dal progressivo sovra-impegno (overbooking) degli Accordi Quadro, e dalle difficoltà di accesso al mercato per i nuovi operatori. Tale intervento regolatorio giunge in un momento cruciale, nel quale il settore è chiamato ad affrontare la sfida di una nuova fase di liberalizzazione, garantendo che il Paese possa posizionarsi tra i mercati più competitivi d'Europa in termini di ampiezza dell'offerta, accessibilità dei prezzi per l'utenza, sostenibilità economica del sistema e sostenibilità ambientale. In tal senso, i dati presentati nello studio dell'Università Bocconi (Allegato I - Riservato) evidenziano con chiarezza l'ampio e positivo impatto economico e sociale generato dalla pluralità dell'offerta sul territorio nazionale, confermando come lo sviluppo della capacità industriale dei vettori alternativi rappresenti un volano di crescita per l'intero sistema-paese. Tuttavia, la Regolazione non sembra essere il frutto di un'analisi esaustiva del mercato sotto il profilo della concorrenza. In particolare, non appaiono riflessioni esplicite circa l'esistenza di nuova offerta nel mercato open access della Alta Velocità, nonché sulla possibilità che nuovi operatori possano emergere in futuro, fattori essenziali per garantire che il beneficio delle dinamiche concorrenziali sull'efficienza e sugli utenti siano strutturali¹. Sulla base di tale premessa, si ritiene opportuno integrare la Regolazione con un esplicito riferimento alla disciplina europea in materia di "nuovi

¹ L'esistenza di carenze in tal senso è stata provata dalla delibera dell'AGCM del 3 marzo 2026, relativa al procedimento A5751.

			entranti" (New Entrants)^{2,3}n particolare attenzione al Regolamento di esecuzione (UE) 2015/10 — al fine di garantire che la revisione delle regole di allocazione non possano mai essere interpretate o applicate come una barriera all'accesso per le imprese ferroviarie che intendono fare ingresso sul mercato nazionale. In fine pur apprezzando lo sforzo di definire regole astratte e criteri oggettivi per la gestione della capacità, si rileva un'oggettiva difficoltà nell'interpretare l'impatto concreto delle misure proposte per un nuovo vettore. Ciò è dovuto al fatto che, a fronte della definizione di regole algoritmiche o matematiche per la risoluzione dei conflitti o per la determinazione della capacità (come i parametri per il calcolo della capacità teorica e commerciale o i meccanismi d'asta), al mercato viene fornito il quadro
--	--	--	--

² A questo proposito, si richiama anzitutto il Regolamento di esecuzione (UE) 2015/10 della Commissione, il quale stabilisce criteri stringenti affinché i Gestori dell'Infrastruttura, nella stipula degli Accordi Quadro, non precludano l'accesso al mercato e considerino specificamente le esigenze dei nuovi operatori, evitando che la capacità venga interamente monopolizzata dagli operatori storici (incumbents). La giurisprudenza europea e la stessa Direttiva 2012/34/UE impongono che le regole di allocazione debbano attivamente fomentare la diversificazione dell'offerta e favorire l'ingresso di nuovi vettori, soprattutto laddove i mercati nazionali presentino ancora forti tratti di concentrazione.

Tale orientamento pro-concorrenziale trova una spinta decisiva e innovativa nel Regolamento (UE) 2026/1184 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 maggio 2026 sulla gestione della capacità ferroviaria nello spazio ferroviario unico europeo. Sebbene tale regolamento sia destinato a entrare pienamente in vigore nel 2030, esso fissa sin d'ora i principi programmatici a cui i regolatori nazionali devono uniformarsi in via transitoria.

Il nuovo quadro europeo per il 2030 stabilisce esplicitamente che i criteri di prioritizzazione e i meccanismi di allocazione (compreso il ripensamento dei modelli di TimeTable Redesign - TTR) devono essere strutturati per impedire la "saturazione preventiva" da parte degli operatori storici e garantire quote di capacità (scenari di capacità pre-pianificati) specificamente destinate a stimolare la concorrenza aperta, facilitando l'accesso commerciale sostenibile ai nuovi entranti.

³ A questo proposito, si richiama anzitutto il Regolamento di esecuzione (UE) 2015/10 della Commissione, il quale stabilisce criteri stringenti affinché i Gestori dell'Infrastruttura, nella stipula degli Accordi Quadro, non precludano l'accesso al mercato e considerino specificamente le esigenze dei nuovi operatori, evitando che la capacità venga interamente monopolizzata dagli operatori storici (incumbents). La giurisprudenza europea e la stessa Direttiva 2012/34/UE impongono che le regole di allocazione debbano attivamente fomentare la diversificazione dell'offerta e favorire l'ingresso di nuovi vettori, soprattutto laddove i mercati nazionali presentino ancora forti tratti di concentrazione.

Tale orientamento pro-concorrenziale trova una spinta decisiva e innovativa nel Regolamento (UE) 2026/1184 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 maggio 2026 sulla gestione della capacità ferroviaria nello spazio ferroviario unico europeo. Sebbene tale regolamento sia destinato a entrare pienamente in vigore nel 2030, esso fissa sin d'ora i principi programmatici a cui i regolatori nazionali devono uniformarsi in via transitoria.

Il nuovo quadro europeo per il 2030 stabilisce esplicitamente che i criteri di prioritizzazione e i meccanismi di allocazione (compreso il ripensamento dei modelli di TimeTable Redesign - TTR) devono essere strutturati per impedire la "saturazione preventiva" da parte degli operatori storici e garantire quote di capacità (scenari di capacità pre-pianificati) specificamente destinate a stimolare la concorrenza aperta, facilitando l'accesso commerciale sostenibile ai nuovi entranti.

			regolatorio astratto, ma non la possibilità di introdurre i dati simulati per verificarne gli esiti applicativi.
Art. 1 – comma 1.2	Il processo di allocazione della capacità ferroviaria per le linee non sature dovrebbe avvenire prendendo a riferimento i modelli di esercizio tecnico-commerciali definiti dal GI...	Si invita codesta On. Autorità a valutare una riformulazione del paragrafo 1.2 (o l'inserimento di un paragrafo integrativo), volta a esplicitare che: <i>“I processi di allocazione della capacità ferroviaria, sia per le linee sature che per quelle non sature, oltre a perseguire l'utilizzo ottimale dell'infrastruttura ferroviaria, devono essere strutturati in modo da favorire l'accesso e lo sviluppo dell'offerta dei nuovi entranti sul mercato per la prima fase di esercizio (c.d. ramp up), nel rispetto dei principi di equità e piena concorrenza.”</i>	In relazione al contenuto della misura 1.2, si ritiene opportuno formulare un'osservazione costruttiva circa l'ambito oggettivo e i criteri guida del processo di allocazione della capacità ferroviaria. L'attuale formulazione del testo associa l'obiettivo dell'utilizzo efficace ed ottimale dell'infrastruttura esclusivamente ai <i>modelli di esercizio tecnico-commerciali definiti dal Gestore dell'Infrastruttura</i> . Il processo di attribuzione della capacità non dovrebbe però limitarsi a una valutazione puramente tecnico-commerciale dei modelli esistenti, ma deve integrare criteri che permettano ai nuovi operatori di entrare sui mercati liberi, come l'alta velocità, e sviluppare la propria offerta in modo strutturato e duraturo, tenendo in debito conto delle asimmetrie e delle barriere industriali all'ingresso intrinseche che ogni nuovo entrante si trova ad affrontare nella fase di avvio e sviluppo dei propri servizi. I nuovi entranti rappresentano un pilastro fondamentale per il settore, in quanto agiscono da volano su due fronti strettamente interconnessi: -Efficienza del sistema: L'ingresso di nuovi operatori stimola intrinsecamente un'ottimizzazione dell'utilizzo della capacità infrastrutturale, anche in condizioni di saturazione, incentivando il Gestore dell'Infrastruttura e gli operatori storici a migliorare i propri standard di prestazione. -Beneficio per l'utente: Una reale e sostenibile concorrenza si traduce direttamente in un vantaggio generale per l'utenza, garantendo un'offerta di servizi ferroviari più ampia, differenziata e con politiche di prezzo più competitive (riduzione dei costi per il consumatore).
Art. 2 – comma 2.12-2.15	Definizioni – Tratta ferroviaria / Modalità di utilizzazione predefinita / Infrastruttura satura / Conflitto	Si richiede a codesta On. Autorità -definire la nozione di "servizio"; - definire il termine "Raggruppamento di servizi" (o "Raggruppamento di servizi passeggeri"), fattispecie ampiamente utilizzata nella delibera quale parametro di prioritizzazione nell'ambito della Misura 6.1, lettera b).	Con riferimento all'Articolo 2 (Definizioni), si segnala rispettosamente la necessità di introdurre due definizioni attualmente assenti dal testo regolatorio, ma che paiono indispensabili ai fini dell'applicazione dell'intera regolazione; Servizio e Raggruppamento di servizi. Allo stesso modo, la delibera non fornisce una definizione chiara di cosa costituisca un "conflitto" ai fini dell'attivazione del processo di coordinamento e dei relativi limiti di capacità. Il termine è utilizzato nelle Misure 5, 6 e 9 senza essere definito con sufficiente precisione. In particolare, non è chiaro se un “conflitto” si verifichi non appena le richieste aggregate superano la capacità disponibile, oppure soltanto dopo il fallimento dei tentativi di armonizzazione, de conformità con l'Articolo 47

			della Direttiva 2012/34/UE e dai relativi principi del Regolamento (UE) 2026/1184.
Art. 3 – comma 3.1	Principi generali di accesso equo, trasparente e non discriminatorio		In relazione alla formulazione della Misura 3.1, pur condividendo pienamente l'obiettivo di bilanciare efficienza infrastrutturale, tutela delle "esigenze industriali" ed esigenze sociali, si rappresenta il rischio di una asimmetria tecnico-economica nella previsione secondo cui tale garanzia debba essere valutata e modulata prendendo come parametro di riferimento la singola fascia oraria e la singola tratta ferroviaria. Sotto il profilo industriale, la singola tratta oraria isolata non costituisce un'unità economicamente autonoma e potrebbe non consentire di strutturare un Piano di Trasporto delle dimensioni "minime". economicamente sostenibile, ovvero, sufficiente ampio e articolato sulla rete da consentire un ritorno dell'investimento e la copertura dei costi fissi e operativi (PdTM). L'interesse sociale e industriale connesso al lancio di nuovi servizi di mobilità può essere adeguatamente soddisfatto solo se all'operatore viene garantita la continuità spaziale e temporale delle tracce di un PdTM. Sulle rotte caratterizzate da fenomeni di congestione o saturazione, un approccio parcellizzato che valuti le richieste unicamente "ora per ora" e "tratta per tratta" rischia di tradursi in una barriera all'ingresso de facto, potendo tradursi in una impossibilità per un nuovo entrante di configurare un PdT soddisfacente e competitivo. Ad esempio, se un nuovo operatore ottiene tracce frammentate o disallineate nel corso della giornata, le sue esigenze industriali rimarranno insoddisfatte, precludendo al mercato ed all'utenza i benefici della concorrenza. Per ovviare a tale criticità, si suggerisce a codesta On. Autorità di integrare la visione della singola tratta e della singola fascia oraria con il criterio della non discriminazione dei nuovi operatori e della necessità di allocare capacità secondo il PdT dei nuovi entranti per la fase di c.d. ramp up. In subordine, si propone di orientare la definizione della c.d. pre-planned capacity (di cui alla successiva Misura 3.4) verso logiche sistemiche che integrino i Piani di Trasporto complessivi degli operatori, in particolare dei nuovi entranti in fase di c.d. ramp up. Un esempio che appare interessante in ambito europeo è rappresentato attraverso la strutturazione di lotti di capacità pre-pianificati. Tale modello

			non alloca singole tracce sparse, bensì veri e propri pacchetti coerenti di capacità (Pacchetti di Tracce) strutturati attorno a concetti industriali imprescindibili quali: -La rotazione efficiente del materiale rotabile e del personale; -La rispondenza alle reali dinamiche di mercato (es. fasce di picco e di morbida coordinate); -Una taglia minima commerciale nel ramp up ed una certa capacità di crescita (soglia minima di frequenze giornaliere) che consenta al nuovo entrante di rendersi visibile e attrattivo per l'utenza. In assenza di una visione d'insieme che tuteli la sostenibilità complessiva del Piano di Trasporto, l'applicazione rigorosa della Misura 3.1 potrebbe paradossalmente cristallizzare le posizioni degli operatori storici, in violazione del dovere di "sviluppo della concorrenza" espresso nella d.lgs 112/2015", i quali già possiedono un portafoglio di tracce consolidato in grado di assorbire eventuali frammentazioni.
Art. 3 – comma 3.4	Definizione della modalità di utilizzazione predefinita della capacità per infrastrutture sature	«...previa consultazione, garantendo che la pianificazione della capacità mantenga una struttura flessibile e neutrale, volta a favorire lo sviluppo della concorrenza. La definizione dei canali pre-planned non può essere utilizzata per consolidare i livelli di capacità esistenti qualora ciò precluda l'accesso efficiente a nuove iniziative industriali.»	1. Stabilità dei servizi per i nuovi entranti e garanzia dei piani industriali La definizione e l'applicazione della c.d. "capacità pre-planned" non devono in nessun caso tradursi in uno strumento di rigidità a tutela delle posizioni storiche di mercato, bensì devono garantire la stabilità dei Piani di Trasporto (PdT) dei nuovi entranti in fase di ramp up. Si ritiene che l'Autorità dovrebbe introdurre nella Regolazione un principio che le consenta di monitorare l'emersione di questi effetti avversi al benessere generale. 2. Divieto di barriere all'ingresso e tutela dei diversi modelli di Business. L'allocazione della capacità deve riflettere la pluralità dei modelli industriali. Come stabilito dalle disposizioni sulla pianificazione strategica del Regolamento (UE) 2026/1184, i gestori dell'infrastruttura hanno l'obbligo di usare "in modo ottimale ed efficace l'infrastruttura ferroviaria disponibile attraverso una pianificazione e un coordinamento efficaci al fine di aumentare la quota del trasporto ferroviario rispetto ad altri modi di trasporto, per i servizi sia di trasporto di passeggeri che di trasporto di merci". Pertanto, gli Accordi Quadro esistenti non possono essere interpretati o saturati in modo sproporzionato, poiché la normativa europea vieta l'uso della pianificazione della capacità per "creare barriere ingiustificate all'ingresso sul mercato o per discriminare tra i diversi modelli di esercizio e i nuovi entranti".

		3. Ostacoli alla concorrenza e conformità ai principi del Regolamento (UE) 2026/1184 e della Direttiva 2012/34/UE Il processo di definizione della c.d. "pre-planned capacity" deve favorire l'ottimizzazione della rete, ma trova un limite invalicabile nelle norme di tutela della concorrenza. Ai sensi dell'Articolo 2 del Regolamento (UE) 2026/1184 (che integra la Direttiva 2012/34/UE), RFI deve assicurare "una gestione non discriminatoria della capacità di infrastruttura ferroviaria e un accesso equo e trasparente a tale capacità [...], al fine di consentire una concorrenza leale e con l'obiettivo di garantire una competitività ottimale dei servizi ferroviari;". Al fine di garantire la piena coerenza istituzionale con il quadro concorrenziale vigente, il nuovo modello di capacità pre-planned non può prescindere dal rispetto delle esigenze di programmazione industriale dei nuovi operatori. In tal senso, si rende indispensabile che la configurazione dei piani preliminari di RFI rifletta implicitamente la continuità e la stabilità dei canali programmati in PdT del nuovo entrante SVI in fase di ramp up.
Art. 3 – comma 3.5	Allocazione di capacità quadro e obblighi di motivazione del GI	1. Ruolo proattivo del Gestore dell'Infrastruttura e trasparenza informativa. Il Gestore dell'Infrastruttura (GI) ha il dovere di gestire i conflitti di capacità in modo proattivo e trasparente. RFI non dovrebbe limitarsi a una mera constatazione di interessi divergenti, ma dovrebbe promuovere attivamente un confronto diretto tra i richiedenti per ricercare una soluzione consensuale. A tal fine, RFI è tenuta a mettere tempestivamente a disposizione di ciascun operatore tutte le informazioni commerciali e tecniche necessarie, in conformità con i requisiti di trasparenza previsti dall'Articolo 46 della Direttiva 2012/34/UE. Una gestione passiva che non stimoli l'accordo tra le parti non può essere considerata in linea con il quadro regolatorio europeo. 2. Limiti nell'applicazione diretta di algoritmi decisionali. L'applicazione automatica e diretta di algoritmi di decisione per la risoluzione delle richieste confliggenti — senza aver prima esaurito il tentativo di conciliazione previsto dalla normativa — rischia di generare allocazioni inefficienti e rigide. Ai sensi delle nuove disposizioni sulla gestione dei conflitti e sulla flessibilità del Regolamento (UE) 2026/1184, il ricorso a criteri di calcolo o formule automatiche deve essere l'estrema ratio (extrema ratio). RFI deve prioritariamente esperire il meccanismo di coordinamento formale, volto a massimizzare l'efficienza della rete e la pluralità di offerte attraverso soluzioni condivise (win-win) che

			salvaguardino l'accesso dei diversi modelli di business, ed in particolare il PdT dei nuovi entranti in fase di ramp up. 3. Obbligo di motivazione e informativa all'Autorità di Regolazione dei Trasporti (ART) Si esprime pieno favore rispetto all'introduzione dell'obbligo in capo a RFI di motivare dettagliatamente la decisione finale e di informare contestualmente l'ART. Tuttavia, si suggerisce che tale adempimento intervenga esclusivamente dopo che il GI abbia dimostrato di aver avviato e condotto con il massimo sforzo la procedura di coordinamento diretto tra i richiedenti, nel rispetto delle garanzie sancite dall'Articolo 47 della Direttiva 2012/34/UE e dai relativi principi del Regolamento (UE) 2026/1184 e che riporti all'Autorità le ragioni di un coordinamento fallito.
Art. 4 – comma 4.1	Principi e criteri generali per l'implementazione delle attività di allocazione – obiettivi	“Ai fini del rispetto dei principi di cui al presente articolo, il gestore dell'infrastruttura è tenuto a quantificare preventivamente l'impatto di ciascuna misura, integrando la valutazione di fattibilità tecnica con un'analisi degli effetti sul mercato. Tale motivazione tecnico-economica deve garantire che le misure adottate incentivino lo sviluppo di nuovi servizi da parte di nuove realtà operative e incrementino la competitività complessiva del sistema ferroviario.” Cf. Allegato II Pag. 6, proponiamo stabilire due ordini di priorità in funzione degli orari per chiarire la misura 4.	La modifica è volta ad allineare l'azione del gestore dell'infrastruttura ai principi ispiratori del nuovo quadro normativo europeo, con particolare riferimento al Regolamento (UE) 2026/1184. In linea con le nuove disposizioni dell'Unione, l'efficienza della rete non può essere valutata esclusivamente sulla base di parametri ingegneristici isolati, ma richiede un'analisi integrata tecnico-commerciale. Imporre una quantificazione preventiva degli impatti sul mercato garantisce la trasparenza e la completezza istruttoria delle decisioni del gestore della rete. Questo approccio assicura che i criteri di gestione della capacità promuovano attivamente la concorrenza e l'efficienza dinamica del settore ferroviario, salvaguardando la sostenibilità e lo sviluppo di nuove iniziative commerciali e l'accesso di nuove realtà operative, in piena coerenza con gli obiettivi di decarbonizzazione e ripartizione modale dell'Unione. Cf. Allegato II Pag. 3-6
Art. 4 – comma 4.2 lettere a-e	Ordine di priorità decrescente per l'accesso alla capacità per		Cf. Osservazione 1 – pag. 5 dell'Allegato II

	tipologia di servizio		
Art. 4 – comma 4.3	Criteri legati alla fascia oraria della richiesta di capacità	Nell'applicazione dei criteri di coordinamento, si introduce il principio di priorità dell'approccio di 'pre-planned capacity' per la definizione dei Programmi di Trasporto (PdT) dei servizi commerciali. Pur mantenendo il criterio della 'macrotratta' come unità generale di coordinamento, tale applicazione trova un limite inderogabile nei casi in cui la frammentazione della capacità comprometta l'integrità del PdT di un nuovo operatore. Qualora un Nuovo Entrante, a causa del mancato accesso a una singola macrotratta residua o intermedia, veda pregiudicata la sostenibilità tecnico-economica dell'intero servizio origine-destinazione richiesto, il Gestore dell'Infrastruttura esercita il proprio margine di manovra e flessibilità pianificatoria. In tali casi limite, RFI adotta soluzioni di pre-pianificazione integrata sull'intero percorso commerciale per superare la rigidità del criterio della macrotratta, garantendo l'effetto utile della nuova offerta e l'efficace utilizzo della rete	Cf. pag. 4 dell'Allegato II. L'adozione della 'macrotratta' come unità minima di coordinamento appare pregiudizievole e discriminatoria per i nuovi vettori entranti, favorendo unicamente gli operatori già attivi sul mercato. Per un nuovo entrante, l'impossibilità di accedere anche ad una sola 'macrotratta' intermedia interrompe l'intera catena logistica e commerciale del servizio (origine-destinazione), rendendo l'investimento non sostenibile. Al contrario, per un operatore storico con un volume di PdT consolidato molto più ampio, il rischio derivante dalla perdita di una singola tratta è marginale e facilmente assorbibile all'interno del proprio PdT. Tale frammentazione della capacità appare in aperto contrasto con lo spirito del Regolamento (UE) 2026/1184, il quale introduce i concetti di strategia della capacità e piani di offerta della capacità basati su 'oggetti di pianificazione' definiti e stabili. Per superare questa criticità strutturale, è indispensabile che il gestore integri i criteri volti a consentire i PdT dei nuovi entranti in fase di ramp up in un modello di c.d. pre-planned capacity. Solo la pre-pianificazione di tracce complete (orari e origine-destinazione vincolati come impegni pluriennali) potrebbe garantire l'effettiva parità di trattamento, che si traduce in discriminazione positiva per i nuovi entranti, la certezza del diritto e la stabilità necessaria per l'avvio di nuovi servizi concorrenziali. La fattibilità e l'efficacia di un modello basato sulla pre-planned capacity sono state ampiamente dimostrate dallo stesso GI. Per garantire la contendibilità dell'accesso all'infrastruttura e la promozione della concorrenza nel mercato AV, RFI ha già elaborato pacchetti di canali orari integrati e completi sulla dorsale e sulla trasversale, definendo tracce, orari e relazioni origine-destinazione su un orizzonte pluriennale. Pur non trattandosi di atti a valenza regolatoria generale, tali esercizi dimostrano che il GI possiede le competenze tecniche e la conoscenza del mercato necessarie per strutturare un'offerta di capacità pre-pianificata coerente con le esigenze dei nuovi entranti. Tale esercizio, guidato dalla profonda conoscenza del mercato da parte del GI e dal formale riconoscimento della necessità di promuovere l'ingresso di nuovi operatori con il loro PdT per l'intera fase di c.d. ramp up, deve ora essere consolidato e istituzionalizzato come regola generale di pianificazione nel PIR.
Art. 4 – comma 4.4	Aliquote di capacità per	Cf. Pag. 5 e 6 Allegato II	Cf. Osservazione n°2 - Pag. 5 e 6 dell'Allegato II

Osservazioni sulla Regolazione - SVI

	segmento e sotto-segmento di mercato		
Art. 4 – comma 4.5	Aliquote di capacità per il sotto-segmento passeggeri a mercato		Si richiede di chiarire se la modulazione della capacità (flessibilità del GI a fronte di nuovi richiedenti/accessi al mercato) si riferisca all'ambito di applicazione delle misure 8 e 9, oppure ai criteri della misura 4. L'attuale collocazione di questa disposizione all'interno della misura 4, anziché nelle misure 8 o 9, genera ambiguità. La disposizione riconosce in capo al Gestore la necessaria flessibilità per adeguare l'allocazione della capacità all'evoluzione dinamica della domanda di mercato, con particolare riferimento al numero dei soggetti richiedenti. Nell'applicazione di tale misura, RFI è tenuta a valutare l'esito delle analisi sull'effettivo livello di concorrenza complessivo della rete e, in ogni caso, ad operare in piena coerenza con gli impegni pro-concorrenziali assunti dal Gestore dinanzi alle autorità competenti, al fine di garantire che i meccanismi di flessibilità non si traducano in barriere asimmetriche all'accesso.
Art. 5 – comma 5.1	Ambito di applicazione delle modalità operative in caso di richieste confliggenti		Cf. Pag. 8-11 dell'Allegato II
Art. 5 – comma 5.2	Calcolo della capacità massima assegnabile (N)	5.2. Gestione della capacità in condizioni di elevata saturazione ($N < 1$) a) Qualora su specifiche sezioni della rete la capacità disponibile per la ripartizione risulti inferiore al numero dei soggetti richiedenti ($N < 1$), il Gestore dell'Infrastruttura attiva tempestivamente procedure di coordinamento proattivo e tavoli tecnici bilaterali. Tali strumenti negoziali sono finalizzati alla	Per specifiche sezioni della rete ad elevata saturazione, la capacità residua disponibile per la ripartizione può risultare quantitativamente inferiore al numero dei soggetti richiedenti ($N < 1$). In tali scenari, il Gestore dell'Infrastruttura è tenuto ad attivarsi in modo proattivo attraverso l'avvio di procedure di coordinamento bilaterale e tavoli tecnici congiunti, finalizzati a favorire soluzioni d'intesa che garantiscano la sostenibilità tecnico-economica dei servizi sull'intero percorso commerciale (origine-destinazione). Tale fase di concertazione preliminare costituisce un preciso obbligo procedimentale ai sensi dell'Articolo 9 del Regolamento di Esecuzione (UE) 2016/545.

		ricerca di soluzioni d'intesa che salvaguardino la sostenibilità tecnico-economica e l'integrità dei programmi di trasporto sull'intero percorso commerciale (origine-destinazione). b) Inoltre, qualora: (i) il coordinamento non vada a buon fine; (ii) e la traccia mancante faccia parte di un PdTM (PdT minimo viabile) proposto da un nuovo entrante; in questo caso, il Gestore dell'Infrastruttura deve garantire ai nuovi entranti una traccia Origine-Destinazione nella fase di allocazione di capacità quadro nel rispetto dei limiti fissati dalle misure 8 e 9, a meno che l'utilizzo della pre-planned capacity non abbia già permesso di risolvere tale conflitto.	La disposizione è finalizzata a garantire l'effetto utile del diritto di accesso al mercato per i nuovi operatori. In caso di saturazione ($N < 1$), la perdita di una singola traccia intermedia comporterebbe il rigetto implicito e la totale non sostenibilità economico-industriale dell'intero Programma di Trasporto (PdT) origine-destinazione del nuovo entrante. Al contrario, per l'operatore storico, un'analogia riduzione risulta marginale e ammortizzabile all'interno di un portafoglio di tracce già consolidato. Pertanto, la misura corregge una barriera asimmetrica all'ingresso, in piena coerenza con l'obiettivo di promozione della concorrenza sancito dal Regolamento (UE) 2026/1184 e dalla Direttiva 2012/34/UE.
Art. 5 – comma 5.3	Procedura di conferma delle richieste ($R \leq N$ / $R > N$)		Cf. Osservazione n°3 - Pag. 10 dell'Allegato II
Art. 5 – comma 5.4	Applicazione dei criteri di priorità alle richieste residue	Cf. Pag. 11 dell'Allegato II	
Art. 5 – comma 5.6	Richieste su infrastrutture sature con modalità predefinite		Osservazioni alla Misura 5.6: Garanzia di capacità minima e coordinamento propedeutico 1. Si ritiene fondamentale che, nelle sezioni di rete saturate, l'applicazione della misura 5 garantisca a ciascun operatore richiedente la possibilità di disporre del numero minimo di tracce orarie (o canali) indispensabili per la sostenibilità de un Programma di Trasporto (PdTM) minimo, come sopra definito, in particolare per i nuovi entranti in fase di ramp up tale verifica deve operare in via propedeutica e preliminare rispetto all'applicazione dei

			criteri di priorità rigidi previsti dalla misura 6. In caso contrario, i nuovi operatori rischiano di subire un'esclusione sistematica dal mercato, poiché le regole della misura 6 — se applicate in via puramente automatica — non consentono di correggere gli effetti anticoncorrenziali e di cristallizzazione derivanti dalla presenza storica dell'incumbent. 2. Si ricorda che l'apertura del mercato mira intrinsecamente a favorire l'ingresso di nuovi entranti per incrementare la qualità, la varietà e l'efficienza dei servizi offerti all'utenza. Come espressamente evidenziato dal Considerando 3 della Direttiva (UE) 2016/2370, «l'apertura del mercato dovrebbe avere un impatto positivo sul funzionamento dello spazio ferroviario unico europeo, determinando un miglioramento dei servizi offerti agli utenti». Di conseguenza, un obiettivo rilevante del meccanismo di allocazione delle capacità deve essere quello di garantire l'accesso effettivo a tutti i richiedenti, orientando la discrezionalità del Gestore verso la tutela della nuova offerta in funzione della capacità residua. 3. Tale impostazione trova un solido punto di riferimento nelle tendenze evolutive del quadro regolatorio europeo (Regolamento UE 2026/1184), che promuovono modelli di pianificazione stabili volte a proteggere la certezza operativa dei servizi commerciali. Del resto, l'efficacia di questo approccio è ampiamente dimostrata dalle più recenti pratiche europee nell'ambito della liberalizzazione dell'Alta Velocità dove ai nuovi entranti è stata assicurata una capacità minima strutturata, conferendo loro la visibilità e le garanzie finanziarie e operative indispensabili per il lancio e lo sviluppo industriale della propria offerta. Essa è pienamente coerente con la stimabile posizione dell'Autorità che ha affermato in modo cristallino, con la nota prot. ART 11630/2025, come sia evidente che “(i) le esigenze dei passeggeri non possano che essere meglio garantite dalla presenza di uno o più nuovi concorrenti nel mercato, laddove con il loro ingresso il livello complessivo (quantitativo e qualitativo) dell'offerta dei servizi di trasporto rimane preservato o aumentato, e (ii) le esigenze dei nuovi richiedenti accesso all'infrastruttura debbano essere ragionevolmente salvaguardate, in considerazione della natura capital intensive del settore del trasporto ferroviario, proprio nella fase di avvio delle attività industriali”.
Art. 6 – comma 6.1	Criteri di priorità per i servizi passeggeri		Cf. Pag. 14 -18 dell'Allegato II Cf. Pag. 15 et 16 dell'Allegato II – osservazioni 4 et 5

			1. L'ordine con cui sono declinati i criteri nella misura 6 non sembrano risolvere le criticità della Regolazione. Tanto la relazione illustrativa, quanto l'analisi di impatto allegati alla Delibera, considerano l'ordine dei criteri della misura 6 come un modo per conciliare due diversi obiettivi, segnatamente la desaturazione della rete e accessibilità dei territori / interesse sociale. Riteniamo tuttavia che l'ordine dei criteri di priorità della misura 6, così come proposto, non sembra in grado di rispondere a questi due obiettivi in modo efficace. Infatti, i primi tre criteri esposti nella misura 6 danno priorità a determinate tipologie di servizi, ma non sembrano poter correggere in modo efficace i problemi legati alla decongestione della rete ferroviaria. La saturazione dell'infrastruttura che è all'origine di questa delibera e dei numerosi conflitti di capacità richiede un nuovo sistema di assegnazione della capacità. Riteniamo che il criterio del miglior rapporto posti/km, favorendo i treni ad alta capacità di trasporto a pari utilizzo della infrastruttura, risponda meglio a questa problematica, decongestionando le linee sature e permettendo conseguentemente di aumentare la capacità per altre destinazioni. 2. I criteri b) e c) sembrano discriminatori. Per un nuovo entrante, il criterio dei posti.km offerti rappresenta l'unico indicatore di efficienza sia per decongestionare la rete, sia per l'utenza. Sotto un profilo strettamente regolatorio e di politica dei trasporti, si rileva come i criteri formulati alle lettere b) e c) — i quali valorizzano elementi quali la numerosità delle fermate intermedie, la capillarità dei territori e dei comuni serviti, nonché l'estensione geografica del percorso — appaiano mutuati da logiche tipiche dei servizi soggetti a Obblighi di Servizio Pubblico (OSP), risultando invece distorsivi se applicati al mercato dei servizi commerciali in ambito Alta Velocità (open access)⁴.
--	--	--	---

⁴ Nei servizi OSP, l'obiettivo primario della regolazione è la garanzia della coesione territoriale, dell'accessibilità sociale e della continuità del servizio anche su rotte non economicamente profittevoli; in tale contesto, la moltiplicazione delle fermate e la copertura estensiva del territorio rispondono perfettamente all'interesse pubblico. Al contrario, nel segmento dei servizi commerciali a mercato, la sostenibilità industriale e l'efficienza dinamica si fondano sulla massimizzazione della velocità commerciale, sulla fluidità del traffico ferroviario e sull'ottimizzazione della capacità di trasporto per singola circolazione (espressa dal criterio dei posti·km di cui alla lettera d).

			3. Criterio e): La frequenza giornaliera è una barriera all'entrata strutturale. Premia chi ha già una rete consolidata, rendendo impossibile per un nuovo operatore vincere un conflitto di capacità ⁵ .
6.1.a		Con riferimento alla misura 6.1, si invita codesta On. Società a valutare di mantenere la lettera a) nell'attuale posizione gerarchica, pur tenendo in considerazione la circostanza che il criterio della scomposizione del servizio in due o più relazioni simultanee presuppone la disponibilità di nodi tecnici idonei alla manovra di sgancio/aggancio dei convogli, condizione che non è garantita in tutti i punti della rete. Si propone pertanto che l'applicabilità della lettera a) sia espressamente	Questo è un criterio che, dal nostro punto di vista, risulterà applicabile alla rete di passeggeri alta velocità in modo estremamente marginale, per ragione della configurazione della rete attuale. Per cui ci sarebbe opportuno precisare nel testo della Regolazione i limiti di questa misura.

Imporre nel mercato ad Alta Velocità criteri di prioritizzazione che premiano la parcellizzazione delle fermate o la complessità dei raggruppamenti territoriali produce un duplice effetto negativo:

Sotto il profilo tecnico: penalizza i servizi direct o fast, che sono strutturalmente i più efficienti per decongestionare i nodi saturi e le linee AV, riducendo artificialmente la capacità complessiva della rete.

Sotto il profilo concorrenziale: si traduce in una barriera asimmetrica de facto a danno dei nuovi entranti. Un nuovo operatore organizza il proprio Piano di Trasporto (PdT) attorno a relazioni lineari e competitive (origine-destinazione), non potendo né dovendo replicare la capillarità geografica propria di chi gestisce servizi di natura pubblica o storicamente consolidati.

⁵ Nella Relazione Illustrativa, si giustifica la necessità di orientare il Gestore dell'Infrastruttura richiamando l'art. 42 della Direttiva 2012/34/UE, il quale stabilisce che gli accordi quadro non debbano ostacolare l'utilizzo dell'infrastruttura da parte di altri richiedenti. Tuttavia, si rileva una contraddizione : i criteri definiti nella Misura 6 non appaiono orientati a favorire l'ingresso di nuovi concorrenti. Al contrario, essi avvantaggiano de facto gli operatori già consolidati che, avendo operato in precedenza in contesti di semi esclusività, hanno potuto sviluppare piani di trasporto più ambiziosi, contare su un solido sostegno finanziario e ammortizzare i propri investimenti. Tale posizione permette loro di intraprendere progetti a maggior rischio in nuovi territori, facendo leva sul vantaggio competitivo accumulato; ciò trasforma i requisiti per l'allocazione della capacità quadro in una barriera all'ingresso per i nuovi operatori privi del medesimo storico di esercizio. La Relazione Illustrativa critica il criterio delle "tracce omologhe" nel PIR a favore dei nuovi operatori, eppure la Misura 6 introduce criteri di priorità quali la maggiore percorrenza chilometrica o il numero di comuni serviti che risultano altrettanto discriminatori. Tali parametri, basati su volume ed estensione geografica, favoriscono gli operatori consolidati, mantenendo inalterata la barriera all'ingresso per i nuovi entranti.

		condizionata alla sussistenza di tale requisito infrastrutturale e che i limiti circa l'applicabilità della lettera a) siano espressamente indicati nella regolazione.	
6.1b	Si invita codesta On. Autorità a valutare l'eliminazione del criterio di cui alla lettera b) o, in subordine, la sua subordinazione gerarchica al criterio dei posti-km di cui alla lettera d), specificando che il "raggruppamento di servizi" non può in nessun caso basarsi su parametri storici o di portafoglio che favoriscano implicitamente l'operatore consolidato.		Cf. Pag. 15 et 16 dell'Allegato II – osservazioni 4 et 5 L'attuale formulazione della lettera b) presenta forti profili di criticità e rischia di configurarsi come una barriera strutturale all'ingresso di nuovi operatori. Privilegiare un "raggruppamento di servizi" senza una chiara definizione tecnica e indipendente dal volume storico penalizza asimmetricamente i Nuovi Entranti. Per un nuovo vettore in fase di ramp up, l'offerta è necessariamente focalizzata su specifiche relazioni e non può competere con la rete globale di un incumbent. Tale criterio contrasta con il principio di parità di trattamento e con gli obiettivi di desaturazione della rete espressi nel Regolamento (UE) 2026/1184. L'efficienza del sistema deve essere misurata sulla capacità reale del singolo convoglio di ottimizzare la traccia (posti-km) e non sulla ripetitività o numerosità dei servizi offerti dal medesimo operatore, elemento che cristallizzerebbe le posizioni di mercato in violazione della Direttiva 2012/34/UE.
6.1.c			Cf. Pag. 15 et 16 dell'Allegato II – osservazioni 4 et 5 Il criterio esposto alla lettera c) introduce elementi di discriminazione indiretta a danno dei nuovi operatori a mercato. Se basato su dati storici di traffico o sulla capillarità delle fermate, esso premia inevitabilmente l'operatore storico che ha strutturato l'offerta in regime di monopolio o di forte consolidamento. In un contesto di linee strutturalmente sature, l'introduzione di numerose fermate intermedie all'interno di un servizio Alta Velocità riduce la fluidità del traffico e la capacità complessiva della rete. Coerentemente con l'Articolo

			39 del Regolamento (UE) 2026/1184, il meccanismo di risoluzione dei conflitti deve privilegiare il rendimento tecnico-operativo e la sostenibilità socio-economica del servizio. Pertanto, la capacità di carico potenziale (posti-km) e la velocità commerciale devono prevalere su criteri legati alla continuità storica o alla numerosità delle fermate, al fine di garantire una reale concorrenza e il massimo beneficio per l'utenza finale in termini di prezzi e disponibilità.
6.1.d		Si invita codesta On. Autorità a valutare di spostare la lettera d) al secondo posto nella gerarchia dei criteri, immediatamente dopo la lettera a), riformulandola come segue: <i>“Il servizio, inteso come un singolo servizio effettuato su una specifica origine-destinazione, che offre il maggior numero di posti-km, in uno specifico canale orario. Il numero di posti-km viene calcolato sulla base delle informazioni fornite da parte dell'operatore relativamente al treno che intende utilizzare, e è comparato con gli altri servizi proposti da altri richiedenti sulle stesse tracce orarie della stessa Origine-Destinazione oggetto del conflitto. Il servizio che dispone del maggior numero di posti-km ottiene la capacità richiesta.”</i>	Cf. Pag. 15 et 16 dell'Allegato – osservazioni 4 et 5 La ricollocazione della lettera d) in seconda posizione nella gerarchia dei criteri trova solido fondamento nel nuovo quadro regolatorio europeo: Conformità ai criteri socio-economici dell'Unione: Il Regolamento (UE) 2026/1184, all'articolo 39, comma 3, lettera a) (Meccanismo di risoluzione formale dei conflitti), introduce come primo criterio i costi di esercizio per gli operatori e il conseguente impatto sui prezzi per i clienti finali. Treni a maggiore capacità per circolazione generano strutturalmente costi unitari inferiori per posto offerto, con un effetto positivo diretto sulla competitività tariffaria a beneficio degli utenti. Il criterio dei posti-km costituisce pertanto la traduzione operativa più immediata e coerente di tale impostazione nell'allocazione annuale della capacità, rispondendo efficacemente alla sfida della desaturazione delle linee congestionate. Esso risponde anche a migliori performance ambientali, che sono fondamentali per il raggiungimento degli obiettivi dell'Unione (v. Sotto). Integrazione degli ulteriori parametri europei (Art. 39, lettere d, e): L'ordine di priorità della Misura 6 deve essere integrato con gli altri pilastri fondamentali del citato articolo 39. In particolare, assumono rilevanza il criterio ambientale (impatto sulle emissioni e ripartizione modale) e il rendimento tecnico-operativo del servizio (privilegiando i servizi con <u>meno fermate intermedie che ottimizzano la fluidità del traffico sulle tratte saturate</u>). L'attuale formulazione, basata su criteri come il numero di passeggeri, la lunghezza del percorso o il numero di fermate (comuni serviti), rischia invece di cristallizzare il mercato e penalizzare l'efficienza dinamica portata dai nuovi entranti.

6.1.e			Cf. Pag. 15 et 16 dell'Allegato II – osservazioni 4 et 5 La frequenza giornaliera è una strutturale barriera all'entrata molto evidente. Premia chi ha già una rete consolidata, rendendo impossibile per un nuovo operatore vincere un conflitto di capacità.
Art. 6 – comma 6.3	Linee specializzate e procedura di consultazione	6.3. Modulazione dei criteri di priorità su tratte ad elevata saturazione a) Al fine di garantire l'accesso effettivo al mercato dei nuovi vettori, la priorità assegnata a determinate tipologie de servizio è soggetta a modulazione nei casi di macrotratte strutturalmente sature e non specializzate per l'Alta Velocità, laddove l'efficienza complessiva dell'infrastruttura rischi di essere compromessa da una rigida segmentazione della capacità. b) In tali scenari, il Gestore dell'Infrastruttura definisce l'allocazione della capacità prendendo a riferimento l'itinerario completo (origine-destinazione) richiesto da ciascun operatore, temperando le caratteristiche tecniche del traffico con le specifiche esigenze di stabilità operativa dei Programmi di Trasporto (PdT) in fase di ramp up.	La misura risponde alla necessità di evitare che l'applicazione automatica dei criteri di priorità indicati nella misura 6.1 generi barriere asimmetriche su nodi o macrotratte sature non specializzate, inficiando la regolarità e la sostenibilità dei servizi commerciali integrati. Se l'accesso a un intero canale commerciale origine-destinazione dipende frammentariamente dall'assegnazione di una singola macrotratta intermedia, il rischio di rigetto parziale rende l'investimento industriale del nuovo entrante non sostenibile. Per superare questa criticità strutturale, la c.d. pre-planned capacity, in linea con i principi ispiratori del nuovo quadro regolatorio europeo (Regolamento UE 2026/1184), può rivelarsi uno strumento più adeguato, poichè consente di adeguare la disponibilità capacità ai PdT su un orizzonte temporale pluriennale, eliminando le incertezze operative derivanti dalla frammentazione dei canali orari. Tale orientamento alla pianificazione globale e alla tutela dei pacchetti minimi di capacità è coerente con la necessità di proteggere la certezza operativa dei nuovi entranti per garantire lo sviluppo della concorrenza nell'Alta Velocità.
Art. 6 – comma 6.4	Criteri di priorità ulteriori	6.4. Ponderazione degli interessi commerciali e prevedibilità degli investimenti a) L'introduzione di nuovi criteri di priorità e allocazione della capacità deve integrare e	La proposta mira a evitare che una eventuale e continua modifica dei criteri di priorità generi un clima di incertezza normativa idoneo a scoraggiare gli investimenti nel settore del trasporto ferroviario ad Alta Velocità, caratterizzato da un'elevata intensità di capitale e lunghi tempi di ammortamento del materiale rotabile.

		considerare attivamente le legittime esigenze e gli interessi commerciali delle parti richiedenti, in piena conformità con quanto sancito dall'Articolo 6, paragrafo 1, lettera b) del Regolamento di Esecuzione (UE) 2016/545. b) Al fine di garantire la necessaria stabilità programmatica a lungo termine per le esigenze operative sia dei vettori sia del Gestore dell'Infrastruttura, lo sviluppo dei criteri di assegnazione deve orientarsi verso l'implementazione di modelli di pre-planned capacity. Tale strumento si configura come il parametro di riferimento ottimale per dotare il sistema della prevedibilità e della certezza giuridica richieste, in particolare, per il sostentamento di nuovi e consistenti investimenti industriali.	Il bilanciamento tra l'efficienza gestionale della rete e la tutela dei piani commerciali dei richiedenti è un principio cardine del diritto eurounitario vigente. Inoltre, l'adozione progressiva della pre-planned capacity risponde perfettamente ai principi ispiratori del nuovo quadro regolatorio europeo (Regolamento UE 2026/1184), volto a sostituire la frammentazione delle tracce con oggetti di pianificazione stabili e pluriennali.
Art. 7 – comma 7.1	Allocazione annuale tramite asta – principio generale		Si segnalano difficoltà applicative in merito alla Misura 7, la quale necessita di un attento coordinamento con il più ampio sistema dei pedaggi. Al fine di verificarne la reale utilità e gli impatti concreti sul mercato, si propone all'Autorità di avviare preventivamente una fase di simulazioni pratiche che coinvolga direttamente i richiedenti capacità, consentendo così di valutarne i risultati prima della sua inclusione nella Regolazione. In ogni caso, si propone un sistema che metta a confronto il beneficio per il GI di questo meccanismo e il beneficio in termini di miglioramento della competitività del sistema derivante dall'apparizione di un nuovo entrante, in un quadro simile a quello utilizzato in altri paesi europei per incentivare la nuova offerta tramite riduzioni dei pedaggi.
Art. 8 – comma 8.1	Limiti di capacità assegnabile con		Si esprime un giudizio favorevole sulla ratio della Misura 8. L'intervento dell'Autorità affronta correttamente il problema della saturazione degli

	AQ – limite per richiedente		Accordi Quadro, introducendo criteri di flessibilità indispensabili per evitare un'eccessiva rigidità nella gestione delle tracce orarie commerciali. L'introduzione dei tetti (cap) rappresenta una soluzione equilibrata per evitare che la pianificazione a lungo termine blocchi preventivamente la rete, in particolare nel segmento dell'Alta Velocità. La misura ha il merito di preservare quote di capacità flessibili, garantendo un utilizzo più efficiente dell'infrastruttura a beneficio dell'intero sistema ferroviario.
Art. 9 – comma 9.1	Limiti di capacità assegnabile in sede di allocazione annuale		Questa misura risulta fondamentale a fin che i criteri di priorità non esauriscano la capacità disponibile a favore degli incumbents, precludendo di fatto l'accesso all'infrastruttura ai nuovi entranti.
Art. 9 – comma 9.4	Capacità annuale e modalità predefinite		Al fine di evitare che l'applicazione dei criteri di priorità non esauriscano la capacità disponibile a favore degli incumbents, precludendo di fatto l'accesso all'infrastruttura ai nuovi entranti, risulta essenziale che il GI includa, nelle modalità di utilizzazione della capacità, limiti di capacità per ogni richiedente, inclusi la capacità quadro assegnata.

Allegato I [Riservato] – Studio Univ. Bocconi

Allegato II – Osservazioni sulla regolamentazione elaborate da SVI con l'aiuto di una società di consulenza specializzata. Questo documento nella sua integralità forma parte inseparabile delle Osservazioni