

## Consultazione ART sulla delibera n. 49/26, recante “Revisione delle misure di regolazione sull’accesso equo e non discriminatorio alle infrastrutture ferroviarie approvate con la delibera n. 70/2014”.

### Osservazioni generali

#### Sommario

|                                                     |   |
|-----------------------------------------------------|---|
| Generalità.....                                     | 1 |
| Contesto previgente.....                            | 1 |
| Utilizzo della capacità ferroviaria .....           | 2 |
| La programmazione dei servizi OSP .....             | 4 |
| L'impostazione della Delibera 49 e le soglie .....  | 7 |
| La programmazione e l'affidamento dei servizi ..... | 8 |
| Il Nuovo Regolamento sulla capacità .....           | 9 |
| La sintesi delle proposte delle Regioni .....       | 9 |

#### Generalità

Il presente testo fa riferimento all'ALLEGATO “A” ALLA DELIBERA N. 49/2026 recante "Revisione delle misure di regolazione sull’accesso equo e non discriminatorio alle infrastrutture ferroviarie approvate con la delibera n. 70/2014 - Documento di consultazione", nonché a quanto contenuto nella "Relazione illustrativa" alla medesima Delibera 49.

Si sono utilizzati come riferimento anche il vigente DLgs 112/2015, nonché il testo finale in corso di approvazione del "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" (nel seguito: "Nuovo Regolamento sulla capacità").

Le osservazioni che seguono riassumono il punto di vista delle Regioni, in qualità di titolari di contratti di servizio per servizi cosiddetti "OSP", cioè connotati da Obblighi di Servizio Pubblico. Si ritiene che le osservazioni possano ragionevolmente applicarsi a tutti i servizi OSP, quindi anche quelli di competenza del Ministero (Intercity diurni e notturni).

#### Contesto previgente

Come noto, al momento risulta vigente sulla rete RFI il limite di assegnazione della capacità dell’85% tramite Accordo Quadro. Più precisamente il PIR riporta:

##### *4.4.2.1 Limitazioni all’assegnazione di capacità quadro*

*La capacità assegnabile con un Accordo Quadro, ovvero con l’insieme degli Accordi Quadro, non potrà superare l’85% della capacità totale correlata a ciascuna tratta e per singola fascia oraria.*

Il successivo paragrafo 4.4.2.2 definisce un "Processo di coordinamento" in caso di conflitti tra Accordi Quadro già sottoscritti e nuove richieste di sottoscrizione o modifica di Accordi Quadro.

Questa soglia dell'85% risulta fissata ormai da molti anni e non ha subito sostanziali modifiche nel corso del tempo. Dopo un periodo iniziale in cui il suo impatto è apparso limitato, a partire dal 2022 si sono avute varie contestazioni,

nei confronti di RFI, da parte dell'Autorità, che hanno portato a processi sanzionatori e, tra l'altro, alla revisione degli Accordi Quadro vigenti, con cancellazione di tracce già incluse. Va osservato che questi processi, pur formalmente corretti, hanno comportato criticità per le Regioni titolari di Accordo Quadro, che hanno visto la cancellazione di tracce già garantite. Essi hanno inoltre evidenziato *la scarsità della capacità ferroviaria a disposizione*: un problema rilevante, come meglio esplicitato nel seguito.

A parere degli scriventi, è importante analizzare la norma a monte, che, come noto, è rappresentata dal DLgs 112/2015. Essa, all'art. 23 comma 3, si limita a stabilire che:

*"con riferimento a ciascuna tratta o linea ferroviaria, la quota massima di capacità acquisibile da un singolo richiedente per mezzo di un accordo quadro avente vigenza superiore ad un anno, non può essere superiore ai limiti indicati nel prospetto informativo della rete"*

È evidente che la formulazione di un'unica soglia, valida per tutta la rete e tutte le fasce orarie, appare nettamente più vincolante rispetto alla previsione del DLgs 112, dove si distingue solo "per tratta o linea", e non per singola ora. Inoltre, l'uso al plurale della parola "limiti" sembra legittimare l'eventuale coesistenza di più soglie, là dove adeguatamente motivata, cosa che appare del tutto razionale in ragione della varietà di situazioni presenti sulla rete italiana.

Infine, nelle premesse della Delibera 49 si legge che è:

*ritenuto necessario, sulla base di tali esiti, e tenuto conto, in particolare, del periodo di tempo intercorso dall'adozione della citata delibera n. 70/2014 [...] apportare alcuni aggiornamenti alle misure di regolazione approvate con la delibera n. 70/2014*

Pur condividendo l'opportunità, o comunque la legittimità di un aggiornamento delle misure vigenti, corre l'obbligo di evidenziare che, già oggi, queste misure hanno portato ad effetti negativi per le Regioni, e dunque per i viaggiatori dei servizi OSP. La revisione dovrebbe pertanto portare a una situazione migliorativa; qualora si avesse la motivata preoccupazione di un peggioramento, a fronte di benefici non chiari, converrebbe confermare l'impostazione esistente.

Si ritiene pertanto che il contesto previgente possa essere sintetizzato in questi punti:

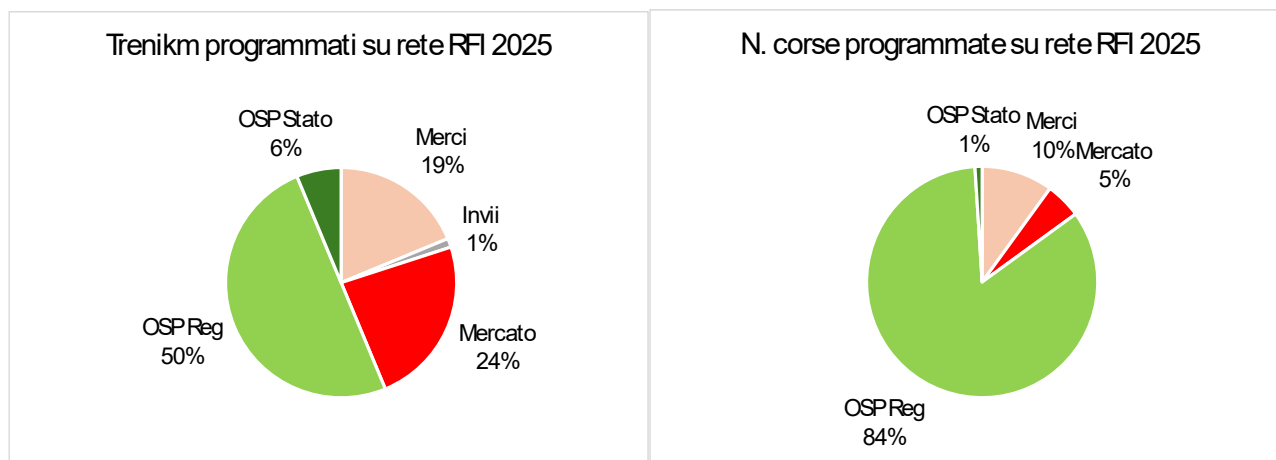
- **le norme a monte non prevedono la distinzione per singola tratta e singola ora;**
- **le norme non impongono una soglia unica "universale" per tutta Italia;**
- il fatto che **la regola dell'85%** sia stata scritta 12 anni fa **non significa necessariamente che sia superata**, anzi essa ha già mostrato di essere molto impattante per i servizi offerti.

### Utilizzo della capacità ferroviaria

Vale la pena di riportare alcune cifre, pur approssimative, che caratterizzano l'utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria gestita da RFI. Incrociando varie fonti di dati, si può stimare che nell'anno 2025 siano stati programmati circa 400 milioni di trenikm, così ripartiti:

- **200 mil. pari al 50% di OSP regionali;**
- **25 mil. pari al 6% di OSP statali (Intercity);**
- 95 mil. pari al 24% di servizi passeggeri a mercato;
- 75 mil. pari al 19% di servizi merci;

- 5 mil. pari all'1% di circolazioni tecniche, invii e simili.



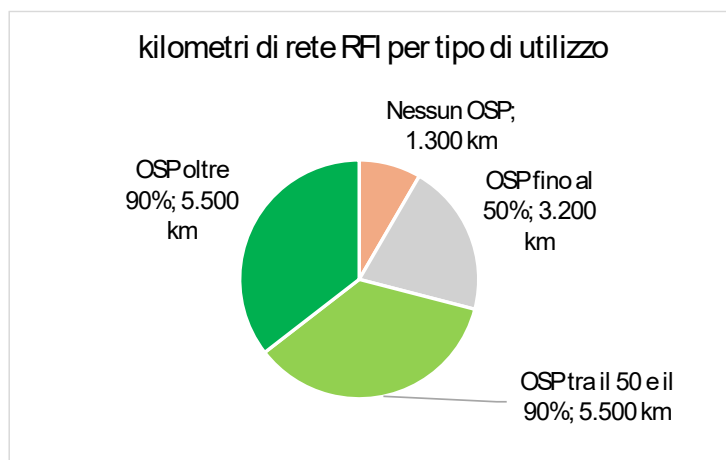
E' facile osservare come i **servizi OSP nel loro complesso rappresentino la maggioranza assoluta dei servizi ferroviari a livello nazionale, in termini di trenikm.**

Se si guarda il **numero di corse/anno**, la prevalenza OSP è ancora più evidente: **85%, contro 10% dei servizi merci e 5% di quelli a mercato.**

In altri termini, i servizi OSP, per la quota che rappresentano, costituiscono l'ossatura del trasporto viaggiatori in ferrovia, soddisfacendo una domanda consolidata (e spesso in crescita).

Se poi si guarda la distribuzione dei vari tipi di servizi sui circa 15.500 km di rete RFI in esercizio, si evidenzia che:

- su circa 5500 km di rete (35%) si svolgono solo OSP o questi sono comunque preponderanti (oltre il 90% dei trenikm programmati);
- su altri 5500 km i servizi OSP sono comunque la maggioranza assoluta (cioè oltre il 50% dei trenikm);
- sugli ultimi 4500 km (30%) i servizi OSP sono in minoranza, cioè sono meno del 50% rispetto a merci e viaggiatori a mercato;
- all'interno di questi ultimi 4500 km, su circa 1300 km i servizi OSP sono sostanzialmente assenti (principalmente la rete AV e alcuni corridoi merci).



Ci sono inoltre alcune evidenze che gli scriventi ritengono opportuno sottolineare:

- il principale problema della ferrovia, in termini di utilizzo dell'infrastruttura, non è la difficoltà di alcuni servizi nell'accedere alla ferrovia, ma è **la scarsità di capacità "fisica" in valore assoluto**, che è **nettamente inferiore alla domanda di trasporto**, e che è penalizzante per *tutti* i servizi;
- l'obiettivo strategico prioritario dovrebbe essere pertanto "infrastrutturale", più che redistributivo: occorrerebbe **incrementare la capacità fisica**; tuttavia, è evidente la complessità di tale processo, soprattutto là dove la capacità è più scarsa;
- l'approccio normativo **non dovrebbe quindi essere indirizzato a redistribuire una capacità insufficiente ma ad abilitare ulteriori spazi di capacità** anche sulle medesime infrastrutture, ad esempio **modificando l'impostazione delle regole di circolazione** che oggi consumano moltissima capacità in modo improduttivo per il sistema;
- nel breve periodo, appare di gran lunga preferibile puntare alla **qualità progettuale dell'orario** (cioè garantire una ottimizzazione della scarsa capacità disponibile con un catalogo di tracce bene organizzato), che non elaborare norme per un accesso libero sostanzialmente "on demand", che notoriamente costituisce una disottimizzazione delle risorse capacitive disponibili;
- un orario strutturato e pianificato, verosimilmente riconducibile a quello che la Delibera chiama "modalità di utilizzazione predefinita della capacità", appare quindi il modo più efficiente per sfruttare una capacità fisicamente scarsa;
- si ritiene inoltre necessario che le misure regolatorie prevedano, prima dell'applicazione di eventuali limitazioni, un più approfondito utilizzo, da parte del GI in sede di redazione del PIR, della **"specializzazione delle reti e dei nodi"**, tema anche questo, in alcuni casi, da rivalutare dinamicamente in relazione alle prospettive di sviluppo via via definite dalle Regioni nell'ambito delle competenze alle stesse attribuite nella pianificazione e programmazione dei servizi ferroviari passeggeri.

Si è consapevoli che i punti sopra enunciati risultano maggiormente orientati ai servizi viaggiatori, rispetto a quelli merci, che per la loro natura richiedono maggiore adattabilità alla domanda. Pur non essendo un tema di diretta competenza delle Regioni, non si sottovaluta l'importanza di garantire un **servizio merci** competitivo. Tuttavia si ritiene che al momento i limiti maggiori alla sua competitività risiedano soprattutto nel costo complessivo del trasporto e, nuovamente, nella scarsità di capacità fisica, che, nel caso specifico delle merci, riguarda soprattutto la contrazione degli impianti abilitati e la riduzione dei binari di precedenza e sosta. Anche in questo caso un orario strutturato attraverso canali predefiniti sembra il più indicato a gestire una situazione di capacità scarsa.

In molti casi, peraltro, soprattutto con riferimento all'attraversamento dei grandi nodi urbani, mancano infrastrutture ferroviarie in grado di **separare i traffici merci** dai traffici regionali e nazionali, ottimizzando gli itinerari merci lungo linee di gronda che, al contempo, permetterebbero di liberare capacità di alto valore di mercato nel centro dei sistemi e di ridurre i tempi di attraversamento dei nodi da parte del traffico merci.

### La programmazione dei servizi OSP

All'interno della Relazione Illustrativa, pare utile riportare per intero il seguente passaggio delle "Osservazioni generali e temi di intervento regolatorio da parte dell'autorità connessi all'allocazione della capacità", in cui l'Autorità ritiene di evidenziare *"nello specifico, le principali criticità registratesi"*:

*"4. Anche per il servizio ferroviario regionale, l'individuazione dei servizi da assoggettare a OSP e la loro configurazione non sempre pare corrispondere a criteri di adeguatezza alla domanda e spesso si configura come una conferma inerziale dei servizi storicamente eserciti, senza tenere in adeguata considerazione le evoluzioni intervenute nella struttura della domanda di spostamenti, con la sempre maggiore incidenza della*

*componente occasionale e turistica, nonché la strutturale diffusione di opportunità di lavoro e studio da remoto, che hanno modificato gli schemi comportamentali della domanda sistematica. In esito a tali cambiamenti della domanda, ci si aspetta che l'offerta di servizi ferroviari si evolva rispetto ai programmi di esercizio storici, anche con l'eliminazione di servizi poco utilizzati che poco rispondono ad effettive esigenze di domanda, tenendo conto altresì della disponibilità a pagare delle diverse categorie di utenza e introducendo politiche tariffarie, anche tramite apposite scontistiche, che favoriscano una rimodulazione degli spostamenti nelle ore di punta, orientandoli verso le fasce orarie di morbida."*

Si ritiene che l'affermazione secondo cui i servizi OSP si siano limitati a una "**conferma inerziale**" dello *status quo* non risponda a una corretta analisi dell'attività costante delle Regioni in tema di Pianificazione e programmazione dei servizi ferroviari, che ne hanno definito l'assetto e guidato negli anni gli affidamenti. E che anche negli scorsi anni, , ha visto un'intensa riprogettazione dei servizi, un aumento quantitativo, una strutturazione il più possibile rigorosa ed efficiente, secondo le logiche del **cadenzamento integrato** e della continuità del servizio pubblico, che si sono peraltro tradotti in un chiaro trend crescente nel numero di viaggiatori. Anzi: proprio la **mobilità occasionale e turistica** ha richiesto significativi incrementi di servizio e ha già costituito un importante serbatoio di risorse per i servizi OSP, dato che in maggioranza riguarda utenti non abbonati.

Anche l'incremento del **lavoro da remoto**, soprattutto nella forma più diffusa, cioè parziale – tipicamente 1-2 giorni/settimana – non ha costituito un problema, quanto piuttosto un vantaggio per i servizi OSP, perché ha laminato le punte di traffico (1 giorno di lavoro da remoto = 20% di viaggi in meno in fascia di punta) a sostanziale parità di introiti, dato che l'ordinario abbonamento resta il titolo economicamente più vantaggioso almeno fino a 2 giorni/settimana da remoto.

Ma anche prendendo per corretta la critica sulla staticità dell'offerta, riesce difficile comprendere quali benefici collettivi si potrebbero ottenere con "**l'eliminazione di servizi poco utilizzati**", dato che questi si svolgerebbero con elevata probabilità in fasce orarie e soprattutto porzioni della rete dove raramente sussistono problemi di saturazione. Sembra quasi superfluo evidenziare come sia utopico tentare di risolvere il problema (reale) della congestione di un nodo metropolitano, sopprimendo una corsa in orario di morbida in una linea marginale di montagna. Va ricordata peraltro la validità a tutt'oggi, del principio che è l'offerta che consente di attrarre la domanda e che un'offerta non consolidata ma soggetta a variabilità in ragione della disponibilità variabile dello spazio sull'infrastruttura a seguito dell'applicazione delle nuove regole proposte, potrebbe avere l'effetto di disincentivare la domanda.

Dovrebbe invece risultare evidente che un sistema di trasporto pubblico efficace per i cittadini debba essere considerato **nella sua intera disponibilità di offerta**, per poter competere con il servizio stradale che per sua natura offre disponibilità di accesso 24/24h.

A corredo delle argomentazioni sopraesposte si evidenzia inoltre come limitare la priorità dei servizi OSP regionali alle sole fasce orarie di punta (6.00–9.00 e 17.00–20.00, cfr. Misura 4.2) sia in evidente contrasto con quanto riportato nella Relazione Illustrativa, che sottolinea proprio la necessità di adeguare i servizi OSP all'evoluzione della domanda, in particolare nelle sue componenti occasionale e turistica.

Infine anche il riferimento alle scontistiche, a parte il non essere direttamente pertinente con il tema della prenotazione della capacità, risulta essere opinabile: esperienze passate hanno già dimostrato come il prezzo influisca sulle scelte di viaggio in misura molto minore rispetto alla necessità di arrivare a destinazione in una determinata fascia oraria.

Piuttosto che diversificare il prezzo treno per treno, nei servizi OSP risulta largamente preferibile **incentivare** forme di abbonamento e di libera circolazione, che rendono la flessibilità del trasporto pubblico il più possibile vicina a quella dell'auto (ovviamente in abbinamento con servizi a frequenza costante disponibili per tutto l'arco della giornata),

garantendo accessibilità illimitata nel tempo e nello spazio all'insieme composto delle componenti di trasporto collettivo utili ad ognuno per costruire la propria relazione.

Alla luce delle considerazioni precedenti si possono così riassumere le caratteristiche precipue dei servizi OSP regionali, di cui si dovrebbe sempre tenere conto:

- **i servizi OSP**, pur rimanendo industrialmente sostenibili solo grazie alla compensazione pubblica, **devono poter competere con il sistema stradale per poter essere sostenibili per la finanza pubblica**;
- nella scala regionale e interregionale la competitività è strettamente legata alla disponibilità del servizio *nel suo insieme e nella sua struttura giornaliera e settimanale*, e in particolare a una "frequenza minima" che, nella larga maggioranza dei casi può essere fissata in almeno 1 corsa/h per un sistema regionale e 1 corsa/15'-30' per un sistema suburbano;
- le eccezioni, cioè le linee dove non è necessaria questa frequenza minima, sono verosimilmente confinate a situazioni marginali, dove non sussiste un problema di scarsità di capacità e verosimilmente neanche una reale appetibilità di mercato;
- **qualsiasi valutazione di un sistema OSP regionale dovrebbe pertanto essere condotta non per singola corsa, ma considerando il sistema a frequenza fissa nel suo complesso**;
- occorre anche considerare che i servizi ferroviari OSP sono spesso **parte di reti strutturate di mobilità e multimodalità**, costituendo servizi di adduzione o distribuzione rispetto a quelli di livello nazionale e interregionale, oltre che di ossatura, in chiave gerarchica, delle reti di ambito locale, e anche queste funzioni appaiono in contrasto con valutazioni a livello di singola ora/corsa.

Nell'ambito della tecnica progettuale degli orari, e tenendo in considerazione quanto sopra esposto, si può poi sostenere che:

- i margini di progettazione di un orario, da parte del gestore dell'infrastruttura che ne ha la competenza, sono generalmente piccoli, se si vuole garantire un livello equilibrato di efficienza, e specialmente di velocità commerciale;
- in particolare, nelle linee a semplice binario, il ridotto numero di punti di incrocio, che caratterizza buona parte della rete italiana, limita le soluzioni reali a poche varianti possibili;
- sulle linee principali, di norma a doppio binario, occorre prevedere più *livelli di servizio*, cioè tracce con differente capillarità delle fermate, e dunque differente velocità commerciale;
- anche per i soli servizi OSP sono di norma richiesti due livelli, uno con fermata in tutte le località (generalmente identificato come Regionale o, a seconda dei contesti, Suburbano) e uno con ridotto numero di fermate (generalmente identificato come Regionale Veloce o Regio Express);
- la combinazione di vari livelli di servizio con le caratteristiche fisiche dell'infrastruttura limita ulteriormente le soluzioni possibili e richiede una programmazione e ottimizzazione a priori, che resta compito principale del gestore dell'infrastruttura.

Le considerazioni sopra esposte portano a ritenere che sia confermata l'assunzione conclusiva del paragrafo precedente, e cioè che l'ottimizzazione della capacità si possa ottenere in modo molto più efficiente attraverso la condivisione di **un disegno ottimizzato di "utilizzo predefinita della capacità"**, cioè quello che viene comunemente identificato come "catalogo delle tracce", in opposizione al concetto di soddisfacimento "a sportello", ovvero "on demand" di richieste formulate dai singoli vettori sulla base di proprie convenienze specifiche, che producono maggiore inefficienza complessiva dell'infrastruttura pubblica che utilizzano.

**Gli scriventi ritengono che questo sia l'approccio migliore, se non addirittura l'unico realmente efficiente, in un contesto di capacità scarsa.**

Infine, va evidenziato che, benché i servizi OSP regionali si sviluppino in maggioranza all'interno delle singole Regioni, è emerso più volte il tema del coordinamento tra servizi OSP di Regioni differenti, parzialmente sovrapposti oppure consecutivi.

Si ritiene che in queste situazioni la scelta migliore sia quella della condivisione degli obiettivi tra le Regioni interessate e la **sottoscrizione di appositi protocolli** che ripartiscono la capacità tra i servizi di ciascuna Regione, in modo da realizzare un sistema sinergico ed efficiente. Il caso più recente è quello del protocollo tra Liguria, Lombardia e Piemonte del luglio 2025, che ha gestito la coesistenza di ben quattro sistemi regionali tra loro interagenti (RE Milano-Asti, RE Milano-Novì Ligure, RV Milano Centrale-Genova, RV Milano Greco-Genova).

Si ritiene che le misure dell'Autorità dovrebbero essere tese a incentivare questo approccio.

### **L'impostazione della Delibera 49 e le soglie**

All'interno della Delibera nel suo complesso, l'individuazione delle soglie occupa un posto preminente. Essa, salvo errori, è sintetizzabile nella tabella che segue.

| Misura  | Descrizione                                                                                 | Soglia | Note                                                                    |
|---------|---------------------------------------------------------------------------------------------|--------|-------------------------------------------------------------------------|
| mis 8.1 | <b>limiti capacità per singolo AQ</b>                                                       |        |                                                                         |
|         | capacità assegnabile con AQ                                                                 | 20%    |                                                                         |
| mis 8.2 | <b>limiti capacità per tutti AQ</b>                                                         |        |                                                                         |
|         | capacità assegnabile per tutti gli AQ                                                       | 70%    | AQ per REG, LP, merci ecc                                               |
|         | capacità assegnabile per tutti gli AQ, <u>reti regionali</u>                                | 50%    |                                                                         |
| mis 8.3 | <b>in caso di conflitti - limite max per allocazione capacità quadro</b>                    |        |                                                                         |
|         | AQ OSP                                                                                      | 40%    |                                                                         |
|         | AQ mercato                                                                                  | 40%    |                                                                         |
|         | AQ merci                                                                                    | 40%    |                                                                         |
| mis.9   | <b>in caso di conflitti - Limiti di capacità assegnabile in sede di allocazione annuale</b> |        |                                                                         |
| 9.1     | singolo richiedente                                                                         | 30%    | compresa la capacità da AQ                                              |
| 9.2     | limite per sottosegmento                                                                    | 60%    | per ogni sottosegmento individuato da mis 2.9 (es REG OSP o LP mercato) |
| 9.3     | <i>in mancanza di conflitti non si applicano le limitazioni</i>                             |        |                                                                         |

Nonostante l'incremento del numero di soglie fissate (rispetto alla singola soglia preesistente dell'85%), va evidenziato che sembra confermata la validità di tutte le soglie *per l'intera rete nazionale, tutte le tratte e tutte le fasce orarie*.

Si ritiene che questo approccio non tenga in considerazione l'idea che *situazioni fisicamente diverse* – per tipo di linea, contesto territoriale, domanda di trasporto, capacità, ecc. – possano portare a diversificare o meglio ancora a semplificare le soglie.

In particolare, riguardo alle singole soglie:

- si ritiene che il limite del **20%** per singolo accordo quadro sia totalmente **privo di funzionalità** e vada a minare in maniera strutturale il significato stesso di accordo quadro;
- la proposta di regolazione in consultazione, inoltre, rapporta espressamente il suddetto limite al “*segmento di trasporto*”, che, a differenza del “segmento di mercato” non è oggetto di definizione, determinando in tal modo potenziali dubbi interpretativi; peraltro, si evidenzia che su linee a semplice binario, dove spesso è difficile allocare più di 4 tracce/ora, il 20% non corrisponde nemmeno a una traccia;
- si ritiene che il limite del **40%**, che presuppone una sorta di segmentazione predefinita tra servizi OSP, a mercato e merci, non aderisca alla realtà della rete ferroviaria italiana, dove, come si è avuto modo di accennare, i servizi OSP rappresentano la maggioranza assoluta del traffico, e addirittura la totalità o quasi totalità delle tracce su una quota significativa della rete;
- analogamente per la capacità annuale, il concetto sotteso tra queste soglie è che si debba operare una suddivisione ex-ante – peraltro paritaria – tra i richiedenti, prescindendo da qualunque valutazione sulla reale consistenza, rilevanza e utilità pubblica dei servizi offerti.

Nella parte delle proposte di modifica analitiche, si provvederà a suggerire una diversa articolazione delle soglie, fermo restando che gli scriventi ritengono che la stessa impostazione a soglie sia fuorviante, soprattutto, come già richiamato, se impostata in modo rigido per singola tratta/ora e per l'intera rete.

In ogni caso si ritiene anche necessario osservare come i servizi a mercato interessino solo una limitata porzione della rete e soprattutto vedano come primo problema la mancanza di operatori, al di fuori dell'*unicum* profittevole rappresentato dalla dorsale ad Alta Velocità. E' legittimo auspicare una maggiore presenza di servizi a mercato concorrenziali tra loro e operare per facilitarla, ma l'attribuzione della capacità non dovrebbe prescindere da **una valutazione realistica delle aspettative riposte nel mercato**, da confrontarsi con la presenza di un'utenza consolidata e, sovente, in crescita, sui servizi OSP.

## La programmazione e l'affidamento dei servizi

Si ritiene necessario evidenziare specificatamente il tema dell'**affidamento dei servizi OSP**, all'interno di contratti di servizio di durata adeguata, di norma dell'ordine dei 10 anni. Benché i contratti oggi vigenti siano stati assegnati in maggioranza in affidamento diretto, come previsto a suo tempo dal Reg. 1370/2007, i prossimi contratti di servizio saranno necessariamente affidati con gara (salvo ulteriori modalità residuali previste dal medesimo regolamento).

E' evidente che contratti di servizio lunghi **richiedono una garanzia formale dei servizi contrattualizzati**, a maggior ragione se affidati tramite procedura concorsuale pubblica. Non si possono escludere alcune formule di flessibilità, ma esse dovrebbero essere prioritariamente indirizzate a seguire l'eventuale evoluzione della domanda. Immaginare di modificare, anche in maniera significativa, l'assetto dei servizi contrattualizzati, a seguito di cause esogene come la sottoscrizione di accordi quadro di altre imprese, solleva criticità procedurali e pratiche di complessa soluzione.

Principalmente per questo motivo, oltre che ovviamente per le ripercussioni nei confronti dell'utenza, ogni **clausola di retrocessione** di accordi quadro sottoscritti, prevista dalla Delibera, dovrebbe essere attentamente ponderata e di norma evitata.

Si ritiene inoltre necessario sottolineare che, con l'ipotizzata assegnazione in accordo quadro pari al solo 20% delle tracce, una **pianificazione efficiente** del sistema di trasporto pubblico locale diventerebbe **praticamente impossibile**.

Infine, oltre che dal punto di vista della programmazione, le misure proposte impattano anche sulla **sostenibilità economica dei contratti di servizio**: la riduzione della capacità assegnabile agli OSP regionali comporterebbe una riduzione dei ricavi, derivante dalla perdita di una rete di servizi coerente o dalla mancata erogazione di servizi ad alta frequentazione, e un incremento dei costi, come risultato della perdita di efficienza complessiva (turni del personale, materiale rotabile, ecc.). È importante sottolineare che le conseguenze del disequilibrio **ricadrebbero totalmente sugli enti affidanti**, come previsto dalle indicazioni ART sulla Matrice dei Rischi (cfr. Allegato "A" alla delibera ART 64/2024).

In particolare, la **retroattività** della norma sulla riduzione della capacità assegnabile agli OSP regionali tramite accordi quadro, vigenti e futuri, **impedisce una programmazione pluriennale dei servizi**, rendendo aleatorie le previsioni di sviluppo, di equilibrio economico e di investimenti richieste dai Contratti di Servizio.

## Il Nuovo Regolamento sulla capacità

Come accennato in premessa, è di prossima e definitiva approvazione il nuovo Regolamento sull'uso della capacità di infrastruttura ferroviaria nello spazio ferroviario europeo unico. Dalle analisi fin qui svolte, non pare che il testo finale contenga prescrizioni su soglie di capacità assegnabile più restrittive o vincolanti di quelle previste dalla normativa vigente.

Si ritiene pertanto che il Nuovo Regolamento sulla capacità **non possa motivare** in modo diretto le scelte effettuate dalla Delibera in consultazione e che in ogni caso le misure ART **non debbano risultare più restrittive** rispetto al futuro Regolamento.

## Le reti regionali

Il campo delle reti regionali interconnesse, non gestite da RFI, si è andato progressivamente riducendo, come è noto, a seguito del subentro della stessa RFI. Il numero di reti regionali attualmente in carico a differenti gestori è pertanto oggi molto piccolo. All'interno di questo numero, il numero di reti dove si possa realisticamente ipotizzare un interesse del mercato è ancora minore.

Per queste ragioni si ritiene che sulle reti regionali il problema di normare la ripartizione della capacità abbia **rilevanza nettamente minore**. Qualora si ritenga comunque necessario agire anche su queste reti, pare ragionevole non porre alcun vincolo più stringente di quanto viene richiesto sulla rete RFI. Di conseguenza appare non motivata e poco condivisibile la soglia del **50%** (anziché 70%) presente nella misura 8.2.

## La sintesi delle proposte delle Regioni

Appare evidente e non si può fare a meno di sottolineare che la posizione delle Regioni diverge significativamente dalla posizione dell'Autorità, nei principi stessi che, a parere degli scriventi, dovrebbero guidare il tema dell'uso efficiente dell'infrastruttura ferroviaria.

- posto che l'infrastruttura ferroviaria è stata realizzata esclusivamente con contribuzione pubblica, **la ripartizione tra servizi OSP e a mercato deve essere svolta a priori e attenere all'ambito della scelta politica e strategica di come valorizzare l'investimento infrastrutturale**, e non essere invece ricondotta a un meccanismo prettamente tecnico quale appare quello delineato dalla Delibera 49;

- la capacità di infrastruttura ferroviaria "contendibile" dal mercato deve essere quella che resta disponibile al netto della capacità necessaria a svolgere i servizi OSP, che sono anch'essi "pubblici" così come l'infrastruttura che utilizzano;
- non è pensabile che i servizi OSP si ritrovino nella condizione residuale di colmare i vuoti non occupati dal mercato, perché questo **porterebbe fuori scala i costi pubblici** di gestione degli stessi, **eliminando un pilastro di mobilità pubblica fondamentale** per garantire il diritto di mobilità di tutti i cittadini.

Alla luce di queste considerazioni di principio, e ferma restando l'opportunità di suggerire modifiche puntuali alla Delibera, si ritiene necessario riassumere la posizione degli scriventi come segue:

- **non è necessario** – ma anzi è controproducente – rendere più "severe" e più articolate le soglie rispetto alla versione vigente dell'unica soglia all'85%; in ogni caso eventuali soglie **non devono risultare più restrittive** di quanto previsto dal Nuovo Regolamento Europeo sulla capacità;
- i servizi OSP hanno bisogno di **un'architettura strutturata estesa per l'intera giornata**, e non possono essere valutati separatamente al livello di singola corsa/tratta;
- è necessario garantire una netta **separazione delle regole di utilizzo** della capacità tra servizi OSP e servizi a mercato;
- la **garanzia di stabilità** è un elemento necessario e non derogabile per i servizi OSP al fine della necessaria apertura al mercato, richiesta proprio dalle medesime normative di riferimento del settore alle quali si riferisce l'Autorità per normare l'accesso all'infrastruttura pubblica;
- la "**retrocessione**" di accordi quadro sottoscritti dovrebbe essere l'ultima *ratio* da applicare solo in un insieme residuale di situazioni specifiche, e dovrebbe tra l'altro garantire la copertura economica dei contenziosi che nascerebbero nei confronti delle imprese titolari dei servizi coperti da obbligazioni vincolanti con gli Enti;
- in antitesi alla retrocessione, servirebbe invece un **meccanismo salvaguardia degli Accordi Quadro** legati ai Contratti di servizio, anche per mantenere la **sostenibilità economica** di questi ultimi;
- nei confronti dei servizi di mercato, le soglie andrebbero applicate solo se il **mercato** esiste, o quanto meno è **realisticamente potenziale**; altrimenti si penalizzerebbe la domanda di trasporto reale ed esistente (TPL) a fronte di benefici di altre domande di trasporto puramente ipotetici;
- tra servizi OSP (regionali ed eventualmente statali) la strada privilegiata è quella dell'**accordo preventivo tra Enti affidanti**, in modo da sfruttare tutta la capacità disponibile con servizi in sinergia;
- la modalità più efficiente per coordinare i servizi e ottimizzare l'uso dell'infrastruttura è quella del "**catalogo delle tracce**", ovvero la "modalità di utilizzazione predefinita della capacità" nella terminologia della delibera;
- tracce non coerenti con la modalità predefinita possono essere ammesse, ma devono essere considerate a un livello di priorità inferiore, rispetto a quelle coerenti;
- le Regioni sono favorevoli a impegnarsi per una progressiva adozione di **cataloghi di tracce coordinati tra Enti**, che migliorino l'efficienza della rete. Anche le misure della Delibera **dovrebbero premiare l'efficienza della rete, la stabilità e struttura dei servizi**, in particolare OSP, e il consolidamento della domanda di mobilità pubblica.