

Delibera n. 49/2026 – “Revisione delle misure di regolazione sull’accesso equo e non discriminatorio alle infrastrutture ferroviarie approvate con la delibera n. 70/2014. Avvio del procedimento e indizione di una consultazione” – Osservazioni ASSTRA

1. Inquadramento normativo

1.1 I principi di rango europeo sul ruolo del servizio pubblico di trasporto e sugli OSP

Il punto di partenza di ogni analisi sull'accesso all'infrastruttura ferroviaria per servizi di Trasporto Pubblico Locale (TPL) non può prescindere dalla peculiare natura stessa di tali servizi, qualificati dal diritto dell'Unione Europea come "servizi di interesse generale".

- L'art. 106 TFUE, al par. 2, dispone che *"Le imprese incaricate della gestione di servizi di interesse economico generale o aventi carattere di monopolio fiscale sono sottoposte alle norme dei trattati, e in particolare alle regole di concorrenza, nei limiti in cui l'applicazione di tali norme non osti all'adempimento, in linea di diritto e di fatto, della specifica missione loro affidata"*.

- Il Protocollo n. 26 sui servizi di interesse generale, allegato al Trattato, esprime formalmente *"il ruolo essenziale e l'ampio potere discrezionale delle autorità nazionali, regionali e locali di fornire, commissionare e organizzare servizi di interesse economico generale il più vicini possibile alle esigenze degli utenti"*.

- L'art. 1, par. 1 del Regolamento (CE) n. 1370/2007, esprime la finalità del Regolamento nei seguenti termini: **"garantire nel settore dei trasporti pubblici la fornitura di servizi di interesse generale che siano, tra l'altro, più numerosi, più sicuri, di migliore qualità o offerti a prezzi inferiori a quelli che il semplice gioco delle forze del mercato consentirebbe di fornire"**.

- L'art. 10 della Direttiva 2012/34 e l'art. 12 del d.lgs. 112/2015, nell'affermare il diritto di accesso delle imprese ferroviarie all'infrastruttura, esplicitano espressamente **"Fatto salvo il regolamento (CE) n. 1370/2007, alle imprese ferroviarie è 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 trasporto ferroviario di passeggeri"**.

Occorre in particolare segnalare che l'evoluzione storica della normativa da ultimo citata, pur nell'ambito di una progressiva apertura del mercato, va nella chiara direzione di salvaguardare e garantire l'esercizio del servizio pubblico; è sufficiente, sul punto, richiamare il già citato art. 10, par. 2 della Direttiva 2012/34 che presenta l'attuale formulazione, proprio a seguito delle modifiche introdotte con la Direttiva 2016/2370 nell'ambito del cd. "quarto pacchetto ferroviario", a seguito delle quali è stato introdotto espressamente il seguente periodo *"Fatto salvo il regolamento (CE) n. 1370/2007..."*.

La normativa europea, quindi, consente alle autorità competenti di imporre Obblighi di Servizio Pubblico (OSP) e di compensare gli operatori per gli oneri che ne derivano, facoltà che non è compromessa o subordinata dall'introduzione del diritto di accesso all'infrastruttura.

Questa premessa è fondamentale: i servizi OSP non sono una semplice categoria di servizi commerciali, ma l'espressione di una precisa scelta politica e sociale, volta a garantire il diritto alla mobilità. Di conseguenza, la regolazione dell'accesso all'infrastruttura non può trattare i servizi OSP

alla stregua dei servizi a mercato, ovvero ad altre categorie di servizi, ma deve riconoscere e tutelare la loro funzione pubblicistica che è scolpita nelle norme comunitarie e nazionali.

L'accesso equo e non discriminatorio non può quindi tradursi in una condizione di ostacolo allo svolgimento dei servizi sottoposti ad obblighi di servizio pubblico.

1.2 L'accesso non discriminatorio e la garanzia di continuità e stabilità del servizio pubblico

Il Documento in consultazione persegue, tra i suoi obiettivi, la garanzia di un accesso "*equo, trasparente e non discriminatorio*" all'infrastruttura, promuovendo la concorrenza e la contendibilità della capacità. Sebbene tali principi siano condivisibili, la loro applicazione deve essere attentamente bilanciata con la necessità, altrettanto fondamentale, di assicurare la stabilità e la continuità dei servizi pubblici. Si tratta di principi oggetto di specifica tutela a livello normativo.

La Relazione Illustrativa dell'Autorità riconosce che sulle reti regionali interconnesse esistono "*specifiche esigenze di programmazione dei servizi [...] e degli investimenti*" da parte delle amministrazioni competenti.

Tuttavia, il Documento non prevede modalità di garanzia della stabilità e continuità dei servizi pubblici; al contrario, diverse misure ne limitano in misura consistente l'erogazione. L'Autorità, pertanto, pare abbia previsto di anteporre una garanzia di contendibilità nell'accesso all'infrastruttura, senza alcuna garanzia o salvezza per i servizi di trasporto pubblico, salvezza pure espressamente prevista dalla legge.

L'accesso non discriminatorio non dovrebbe tradursi in un ostacolo alla programmazione e all'esecuzione di servizi che lo Stato e le Regioni hanno definito come indispensabili per la collettività. Il bilanciamento corretto non consiste nel trattare tutti i servizi in modo identico, ma nel prevedere strumenti regolatori che, pur garantendo l'accesso a nuovi entranti, **non compromettano la stabilità e l'efficienza dei servizi pubblici già programmati e peraltro finanziati con risorse pubbliche**. Lo stesso D.Lgs. 112/2015 riconosce questa esigenza, prevedendo strumenti specifici come gli Accordi Quadro di lunga durata proprio in connessione con i contratti di servizio pubblico.

2. Sui limiti all'utilizzo dell'Accordo Quadro

L'Accordo Quadro (AQ) è lo strumento giuridico e operativo fondamentale per garantire la stabilità pluriennale necessaria all'erogazione dei servizi OSP. Come chiarito dalla giurisprudenza, la sua funzione è quella di *"pianificare la propria attività in relazione ad un arco temporale più ampio rispetto a quello (annuale) che connota l'orario di servizio"*.

Mettere in discussione la piena operatività degli AQ o comunque ridurne l'operatività si tradurrebbe – oltre alla riduzione dell'offerta dei servizi di trasporto pubblico che potrebbe derivarne – anche nella necessità per gli enti concedenti di sostenere economicamente le conseguenze della riduzione dei servizi, rimodulando i contratti di servizio in essere e, in definitiva, generando maggiori oneri per la finanza pubblica. Limitare la possibilità di ricorrere agli AQ per l'acquisizione di capacità per i servizi OSP, significa minare alla base la possibilità di programmazione pluriennale del servizio pubblico.

Le conseguenze sopra rappresentate relative alla limitazione della portata degli AQ per l'allocazione della capacità dei servizi di trasporto pubblico assoggettati ad OSP, sono ancor più impattanti nell'ambito dell'organizzazione delle procedure competitive per l'affidamento dei servizi ferroviari. E' evidente che in tali ipotesi, la possibilità per gli enti concedenti di poter acquisire capacità mediante AQ è uno strumento indispensabile al fine di definire i contenuti dell'affidamento e tracciare il quadro economico finanziario del futuro contratto.

Non si rinvergono nella normativa applicabile soglie predefinite e obbligatorie di capacità massima che può essere coperta con la sottoscrizione di AQ. Dunque, non esiste alcun limite di legge che obblighi i GI ad applicare la soglia del 70%. Anche il riferimento – richiamato durante l'audizione dello scorso 10 giugno – all'art. 8 Reg. UE di esecuzione n. 2016/545, non prevede alcuna limitazione obbligatoria alla capacità massima assegnabile con AQ, ma si limita a prevedere che *"Se il gestore dell'infrastruttura assegna una capacità quadro di non più del 70 % della capacità massima in un dato periodo di controllo su una linea, esso può decidere di non applicare l'articolo 9, paragrafi da 3 a 6, l'articolo 10 e l'articolo 11, paragrafo 1, per quanto riguarda tali periodi di controllo"*. Dal tenore letterale della previsione, si evince chiaramente che il GI ha la facoltà di sottoscrivere AQ per una capacità quadro anche superiore, ferma l'applicazione delle previsioni citate.

Nessuna limitazione alla capacità massima è stata prevista nemmeno nel Reg. UE n. 1184/2026, di recente approvazione, che pone in capo al GI la competenza e la responsabilità di prevedere le quote massime di capacità che possono essere assegnate mediante AQ.

L'introduzione di una limitazione rigida da parte dell'Autorità ad una facoltà espressamente riconosciuta al GI dalla Direttiva, non appare in linea con le previsioni applicabili; tale scelta appare ancora più censurabile se considerata applicabile alla sottoscrizione di AQ relativi allo svolgimento di servizi di trasporto pubblico sottoposti a OSP.

Da ultimo, non risulta in alcun modo motivata e, invero, giustificata la scelta operata con la Misura 8.2 di prevedere un limite ancora più basso per la capacità quadro relativa alle reti regionali (50%, in

luogo del 70% previsto per la rete nazionale), che, com'è noto, sono principalmente (se non esclusivamente) utilizzate proprio per lo svolgimento dei servizi di trasporto ferroviario regionale in regime OSP.

3. Le criticità da superare nell'ambito del Documento di Consultazione

Preliminarmente, occorre rilevare che in forza delle previsioni già citate in precedenza (art. 10 della Direttiva 34/2012 e art. 12 del d.lgs. n. 122/2015), le limitazioni relative all'acquisizione di capacità quadro non dovrebbero includere i servizi sottoposti ad OSP, i quale godono di salvaguardia sotto il profilo normativo.

ASSTRA ritiene, pertanto, che laddove l'Autorità volesse individuare delle soglie massime di capacità da riservare sulle reti a singoli operatori o categorie di servizi di trasporto ferroviario, le stesse dovrebbero trovare applicazione esclusivamente per i servizi ferroviari diversi da quelli assoggettati ad OSP, ovvero in ogni caso, non precludere la regolare esecuzione di tali servizi.

Laddove, invece, l'Autorità intendesse – nonostante il disposto delle previsioni innanzi richiamate – assoggettare anche i servizi OSP a tali limitazioni, si rappresentano le seguenti necessarie misure correttive.

3.1 Limite del 50% di cui alla Misura 8.2

La Misura 8.2 della proposta di delibera rappresenta il punto di maggiore criticità per i gestori di reti regionali e le imprese che gestiscono servizi OSP. Essa stabilisce che:

"Per le reti regionali il limite complessivo di capacità allocabile con la totalità degli AQ, per tratta ferroviaria e fascia oraria, è posto inferiore o pari al 50%".

Questa previsione è gravemente lesiva e manifestamente irragionevole per due ordini di motivi.

Occorre premettere che la definizione dei contenuti dei Contratti di Servizio (CdS) consegue ad un'analisi, da parte dell'ente affidante, della domanda anche potenziale, come previsto dal quadro regolatorio delineato dalla stessa Autorità (Delibera n. 48/2017). La produzione del servizio è quindi programmata in base agli esiti di tale analisi ed è strutturata in funzione dell'assolvimento di interessi eminentemente pubblici, quali il soddisfacimento delle esigenze di mobilità di lavoratori e studenti che si muovono per lo più nell'ambito metropolitano, con attenzione altresì a fasce deboli della popolazione (ad esempio utenti anziani o economicamente svantaggiati che vivono in aree scarsamente collegate, ad esempio, da servizi interurbani su gomma, ecc.)

Ne risulta quindi un servizio che prevede delle caratteristiche in termini di frequenze, numero di fermate, garanzia di un certo numero di corse anche in fascia di "morbida", incremento dell'offerta nelle fasce di punta, che impongono, nel loro insieme, una complessa programmazione, che eccede l'orizzonte temporale di un orario di servizio. Non può neppure sottacersi, infatti, che un'offerta

ampia e ben strutturata può essere in grado di orientare la domanda a favore del frequentemente auspicato, shift modale verso l'uso del trasporto pubblico e l'abbandono del mezzo privato.

Ipotizzare quindi l'applicazione obbligatoria da parte del GI di una soglia di capacità quadro massima, nonché addirittura un abbassamento della soglia dall'85% al 50%, applicabile anche ai servizi OSP, oltre che comportare impatti incompatibili con le esigenze di servizio sopra prospettate, non appare neppure, allo stato attuale, funzionale al soddisfacimento di richieste di tracce da parte di operatori di mercato se non a prezzo del mancato raggiungimento degli obiettivi di interesse pubblico sopra illustrati.

L'applicazione di un limite del 50% alla capacità assegnabile per tutti gli AQ significa, in diversi contesti territoriali, che metà della capacità necessaria per erogare i servizi previsti da un contratto di servizio pubblico non può essere stabilizzata su base pluriennale, ma deve essere richiesta e ottenuta ogni anno, in un processo dagli esiti del tutto eventuali ed incerti (si evidenzia, infatti, che in alcuni scenari regionali la capacità è attualmente impegnata in massima parte per lo svolgimento dei servizi pubblici soggetti ad OSP). Questo introduce un livello di incertezza incompatibile con il rispetto degli obblighi assunti nell'ambito del contratto di servizio dall'impresa ferroviaria con l'ente affidante. Se l'impresa che gestisce servizi OSP non riuscisse ad ottenere la capacità necessaria in sede di allocazione annuale, si troverebbe nell'impossibilità oggettiva di adempiere al contratto, con conseguente interruzione di pubblico servizio e potenziale insorgere di contenziosi.

Dall'altro lato, non possiamo non rilevare l'irragionevolezza di una soglia più bassa rispetto all'infrastruttura nazionale, anch'essa comunque eccessivamente limitante: la proposta stabilisce un limite del 70% per l'infrastruttura ferroviaria nazionale e un limite ancora più restrittivo del 50% per le reti regionali. Questa differenziazione non trova alcuna spiegazione logica e, al contrario, ancor più critica anche in ragione della specifica condizione delle reti regionali, meno interessate – sotto un profilo di mercato – a richieste di servizi non OSP. La stessa Relazione Illustrativa dell'Autorità riconosce le peculiarità delle reti regionali, quali:

"(i) la presenza, anche in una prospettiva temporale di medio-lungo termine, di un'unica impresa che effettua il servizio di trasporto sulle stesse [...]; (ii) la correlata eventuale presenza [...] di un organismo terzo che svolga le c.d. "funzioni essenziali" [...]; nonché (iii) le specifiche esigenze di programmazione dei servizi, prevalentemente finalizzati ad integrare il sistema di TPL regionale, e degli investimenti sulle stesse infrastrutture".

Queste caratteristiche giustificherebbero, semmai, un regime di maggiore stabilità e, quindi, l'assenza di un limite alla sottoscrizione di AQ, ovvero comunque un limite più elevato, non certamente un limite più basso. Su reti dove la concorrenza è spesso solo teorica e i servizi erogati sono quasi esclusivamente quelli di TPL, imporre un drastico limite alla pianificazione pluriennale in nome di una "maggiore contendibilità" potenziale appare una misura sproporzionata e avulsa dalla realtà operativa di tali infrastrutture, che mina non soltanto i presidi garantiti per il servizio di TPL a livello normativo, ma anche lo stesso principio di utilizzo efficiente ed ottimale della capacità di infrastruttura. La misura proposta finisce per penalizzare proprio le reti che, per loro natura, richiedono il massimo grado di programmazione e stabilità.

In ultimo si rappresenta che anche per i servizi OSP resi su rete regionale interconnessa, impattano negativamente le limitazioni operanti sulla rete nazionale. Infatti, laddove un operatore debba svolgere servizi OSP che interessano sia la rete nazionale che quella regionale interconnessa, l'impossibilità di poter conseguire la capacità necessaria sulla rete nazionale, ed il mancato rilascio delle relative tracce, potrebbe rendere impossibile o comunque inopportuna l'erogazione del servizio anche sulla tratta regionale.

3.2 I criteri di priorità della Misura 4

La misura 3.2 afferma che l'accesso per i servizi OSP è garantito *“entro specifici limiti di capacità”* di cui alle misure 8 e 9.

La misura 4.2 colloca inoltre i servizi regionali OSP, nelle sole fasce pendolari 6-9 e 17-20, nella categoria “C”, ovvero con un ordine di priorità decrescente rispetto sia ai servizi di trasporto merci/passeggeri internazionali a mercato e OSP (categoria “A”), sia ai servizi di lunga percorrenza nazionali in OSP (categoria “B”).

Nella pratica, tale qualificazione dei servizi non rappresenta affatto una garanzia di tutela per i servizi di TPL gestiti tramite OSP; al contrario, il combinato disposto delle misure 4, 8 e 9, costituisce impedimento alla corretta programmazione del servizio di trasporto pubblico.

Da un lato, quindi, occorre collocare in cima alla piramide e delle condizioni di priorità i servizi regionali OSP, che garantiscono il diritto alla mobilità in regime di servizio di interesse economico generale e sono resi sulla scorta della programmazione dei trasporti effettuata a livello regionale. Dall'altro, occorre che le fasce orarie tengano conto non soltanto del pendolarismo lavorativo, ma anche di quello scolastico, con la previsione di un'ulteriore fascia di garanzia tra le 12 e le 15. Il pendolarismo scolastico, infatti, costituisce una larga parte della domanda di mobilità da soddisfare e di cui tenere conto; tale tipologia di trasporto, in molte aree del territorio nazionale, costituisce l'unica forma per raggiungere i plessi scolastici e, in definitiva, assolve e garantisce non soltanto l'esercizio del diritto alla mobilità ma anche quello all'istruzione scolastica.

3.3 Irragionevolezza della retroattività delle misure e idoneità a travolgere i contratti in corso (Misura 8.5)

La Misura 8.5 della proposta prevede che:

"I nuovi limiti di capacità di cui alle Misure 8.1, 8.2, 8.3 e 8.4 si applicano anche agli accordi quadro già in vigore attraverso l'utilizzo delle clausole di retrocessione".

ASSTRA manifesta la propria ferma contrarietà all'applicazione, secondo un principio di retroattività, delle nuove previsioni, in aperto contrasto con i principi fondamentali di certezza del diritto e del legittimo affidamento.

Applicare retroattivamente i nuovi, drastici limiti agli AQ già stipulati significa alterare unilateralmente e senza alcun strumento di proporzionalità ed adeguatezza l'equilibrio di rapporti

contrattuali in essere, fondati su un quadro regolatorio previgente. Gli operatori e gli enti affidanti hanno stipulato contratti di servizio e AQ, e sulla base di essi hanno pianificato investimenti e servizi, confidando nella stabilità delle regole (acquisto treni, formazione e assunzione personale, programmazione manutenzioni, etc...). La "retrocessione coatta" della capacità già legittimamente acquisita travolgerebbe l'assetto economico e operativo di tali contratti, esponendo gli operatori a un pregiudizio grave e ingiustificato.

Si evidenzia, peraltro, che anche il nuovo Regolamento n. 1184/2026, fa espressamente salvi gli AQ in essere, al considerato n. 43 e successivamente all'art. 79.

Pertanto, si chiede non solo di confermare l'attuale non applicabilità della Misura 8.5 alle reti regionali, ma di escluderla in via di principio e in modo definitivo, garantendo la piena validità ed efficacia degli AQ in essere fino alla loro naturale scadenza.

3.4 Indeterminatezza del regime applicabile in caso di saturazione delle reti regionali

La misura 1, pur delimitando l'applicazione alle reti regionali della sola misura 8.2, specifica che tale delimitazione è ristretta a condizioni di assenza di saturazione sulle reti regionali.

Laddove, invece, una linea venga dichiarata satura, l'Autorità si riserva *"di stabilire, con separato provvedimento, quali misure, in aggiunta alla misura 8.2, andranno applicate, fermo restando il rispetto di quanto previsto dalla normative vigente per le infrastrutture ferroviarie dichiarate sature"*.

ASSTRA rileva che l'approvazione di misure di regolazione dovrebbe fornire un quadro generale delle regole applicabili, in modo da fornire agli operatori certezza regolatoria, ferma la successiva applicazione di dettaglio alla fattispecie concreta. Nel caso di specie, ciò non avviene, poiché la misura in esame rinvia alla fattispecie concreta la definizione dello specifico regime applicabile (essendo teoricamente applicabile una sola ovvero tutte le misure della Delibera), con un'ampiezza di soluzioni tale da rendere non prevedibile e non conoscibile il regime giuridico applicabile alle reti regionali dichiarate sature.

Si auspica che l'Autorità possa prendere in considerazione i rilievi formulati con il presente documento di osservazioni e si allega, all'uopo, lo schema delle proposte emendative redatto in conformità all'Allegato B alla Delibera.