

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

Per una disamina degli aspetti normativi si rimanda al documento allegato al presente schema tabellare e che ne costituisce parte integrante.

Misura	Citazione del testo oggetto di osservazione/proposta	Inserimento del testo eventualmente modificato o integrato	Breve nota illustrativa dell’osservazione/delle motivazioni sottese alla proposta di modifica o integrazione
1.3	Alle reti ferroviarie regionali interconnesse con l’infrastruttura ferroviaria nazionale si applica esclusivamente la parte pertinente della misura 8.2, fintanto che non vi siano tratte dichiarate sature. Allorquando una o più tratte di tali reti siano dichiarate sature, 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 normativa vigente per le infrastrutture ferroviarie dichiarate sature. In presenza dell’organismo di allocazione di cui all’articolo 11, comma 11, del d.lgs. 112/2015, gli obblighi di cui alla citata misura 8.2, nonché quelli derivanti dalle eventuali ulteriori misure indicate dall’Autorità in caso di saturazione, sono rispettati dal predetto organismo di allocazione.	TESTO DA SOSTITUIRE: al posto di "si applica esclusivamente la parte pertinente della misura 8.2, fintanto che non vi siano tratte dichiarate sature." si propone la seguente formulazione: "si applica esclusivamente la parte pertinente della misura 8.2 e con specifico riferimento ai servizi non OSP, fintanto che non vi siano tratte dichiarate sature" Al posto di "Allorquando una o più tratte di tali reti siano dichiarate sature, 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 normativa vigente per le infrastrutture ferroviarie dichiarate sature" Si propone la seguente formulazione: "Allorquando una o più tratte di tali reti siano dichiarate sature, l’Autorità, si riserva di stabilire, con separato provvedimento, in aggiunta alla misura 8.2, l’applicazione dell’ordine di priorità di cui alla misura 4.2, fermo restando quanto previsto dal Reg. CE n. 1370/2007".	In ragione dell’impatto negativo che la limitazione avrebbe per la programmazione dei servizi di TPL regionale in regime OSP (per tutte le ragioni espresse nel separato documento prodotto da ASSTRA), si propone che il limiti di cui alla Misura 8.2 sia applicabile esclusivamente per gli AQ sottoscritti per lo svolgimento di servizi non OSP. 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. Per tali ragioni, si propone di individuare l’applicazione della misura 4.2 in ragione delle specificità delle reti regionali, facendo salva l’applicazione del Reg. CE n. 1370/2007 per i servizi OSP.
2.6	Fasce pendolari: i periodi temporali ricompresi tra le ore 6.00 e le ore 9.00 e tra le ore 17.00 e le ore 20 dell’esercizio giornaliero...	Fasce pendolari: i periodi temporali ricompresi tra le ore 6.00 e le ore 9.00, tra le ore 12 e le ore 15 e tra le ore 17.00 e le ore 20 dell’esercizio giornaliero...	L’attuale formulazione non prende in adeguata considerazione il pendolarismo scolastico. 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.
4.2	A tale scopo, il Gi adotta, nello svolgimento delle attività di allocazione, fatto salvo il rispetto delle aliquote di capacità massima per tratta ferroviaria e fascia oraria di cui alle Misure 8 e 9, le seguenti regole di programmazione dell’utilizzo della capacità, secondo cui sulle linee della rete ferroviaria di competenza è garantito accesso nel seguente ordine di priorità decrescente dall’alto verso il basso: a) ai servizi di trasporto merci/passeggeri internazionali a mercato e OSP; b) ai servizi di trasporto passeggeri nazionali lunga percorrenza OSP; c) nelle fasce orarie pendolari (dalle ore 6.00 alle ore 9.00 e dalle ore 17.00 alle ore 20.00) ai servizi di trasporto passeggeri regionali OSP; d) nella fascia oraria dalle ore 6.00 alle ore 22.00, con l’eccezione delle fasce orarie pendolari di cui alla precedente lettera c), ai servizi di trasporto passeggeri a mercato; e) alla precedente lettera c), ai servizi di trasporto passeggeri a mercato; a) dalle ore 22.00 alle ore 6.00 ai servizi di trasporto merci, con priorità per quelli	A tale scopo, il Gi adotta, nello svolgimento delle attività di allocazione, fatto salvo il rispetto delle aliquote di capacità massima per tratta ferroviaria e fascia oraria di cui alle Misure 8 e 9, le seguenti regole di programmazione dell’utilizzo della capacità, secondo cui sulle linee della rete ferroviaria di competenza è garantito accesso nel seguente ordine di priorità decrescente dall’alto verso il basso: a) nelle fasce orarie pendolari (dalle ore 6 alle ore 9, dalle ore 12 alle ore 15 e dalle ore 17 alle ore 20) ai servizi di trasporto passeggeri regionali OSP; b) ai servizi di trasporto merci/passeggeri internazionali a mercato e OSP; c) ai servizi di trasporto passeggeri nazionali lunga percorrenza OSP; d) nella fascia oraria dalle ore 6.00 alle ore 22.00, con l’eccezione delle fasce orarie pendolari di cui alla precedente lettera c), ai servizi di trasporto passeggeri a mercato; e) dalle ore 22.00 alle ore 6.00 ai servizi di trasporto merci, con priorità per quelli internazionali	L’attuale formulazione non salvaguarda adeguatamente i servizi di trasporto pubblico in regime di OSP. Si propone di 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, in coerenza con le previsioni di cui all’art. 10 della Direttiva 2012/34 e dell’art. 12 del d.lgs. 112/2015. Dall’altro lato, 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.
8.2	"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%".	"Per le reti regionali, il limite complessivo di capacità allocabile con la totalità degli AQ per tratta ferroviaria e per fascia oraria non trova applicazione per i servizi di trasporto regionale in regime di OSP. Per le altre tipologie di servizio tale limite è pari al 50%" ovvero, in subordine: "Per le reti regionali, considerato che i servizi ferroviari su di esse operati appartengono al segmento OSP, il limite complessivo di capacità allocabile con la totalità degli AQ per tratta ferroviaria e fascia oraria è posto inferiore o pari al 85%"	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 frequenza, numero di fermate, garanzia di un certo numero di corse anche in fascia di "moribida", 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 sottracersi, 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. Ipotezzare 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’inadeguatezza 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 del 70% in ragione della specifica condizione delle reti regionali, meno interessate – sotto un profilo di mercato – a richieste di servizi non OSP. Le caratteristiche dei servizi OSP giustificerebbero, 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 mira 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. Si propone, pertanto, di escludere dall’applicazione dei limiti alla capacità allocabile i servizi OSP, ovvero, in subordine, di lasciare l’attuale limite all’85%.
8.5	"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".	Testo da eliminare dalla delibera in quanto in contrasto con l’art 79 del nuovo regolamento UE 1184/2026 che fa salvi gli accordi quadro in essere	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 (acquistato 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.