

Parere al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti sullo schema del Documento Strategico Pluriennale della Mobilità 2026, reso dall'Autorità di regolazione dei trasporti ai sensi dell'articolo 1, comma 7-bis, del d.lgs. 112/2015.

L'Autorità di regolazione dei trasporti, nella seduta del 29 aprile 2026

premessi che:

- il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (di seguito: MIT), per dare attuazione a quanto previsto dall'articolo 1, comma 7, del decreto legislativo 15 luglio 2015, n. 112, ha trasmesso all'Autorità, con nota del 31 marzo 2026 (prot. ART 19980/2026), lo schema del Documento Strategico Pluriennale della Mobilità (di seguito: DSPM o documento) che *“definisce gli indirizzi strategici di lungo termine per lo sviluppo della rete, la mobilità di passeggeri e merci per ferrovia, la promozione del trasporto multimodale e la piena integrazione delle esigenze del settore industriale e dei poli logistici nella pianificazione infrastrutturale”*;
- l'articolo 1, comma 7-bis, del d.lgs. 112/2015, dispone che l'Autorità, entro 30 giorni dalla ricezione, si esprime circa la *“coerenza degli investimenti previsti [nel DSPM] con le esigenze del mercato raccolte mediante i meccanismi di coordinamento di cui all'articolo 7-sexies della direttiva 2012/34/UE”*;
- in relazione all'effettiva attuazione dei meccanismi di coordinamento di cui al sopra citato articolo 7-sexies, Rete Ferroviaria Italiana S.p.A. è tenuta a garantire annualmente l'effettuazione del cosiddetto *“Tavolo tecnico di ascolto e di raccolta delle richieste di miglioramento, efficientamento e sviluppo dell'infrastruttura”* (di seguito: Tavolo tecnico) previsto nella sezione 2.6 del Prospetto informativo della rete e istituito in conformità a quanto prescritto dalla Decisione URSF n. 400/5 del 2013 e dalla Delibera ART n. 140/2017;

ritiene di svolgere le seguenti considerazioni.

1 PROFILI GIURIDICI E REGOLATORI

Il quadro giuridico di contesto in cui si inserisce l'elaborazione del documento è costituito sostanzialmente dal decreto legislativo 15 luglio 2015, n. 112, e sue successive modifiche, attuativo della direttiva 2012/34/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 21 novembre 2012, che istituisce uno spazio ferroviario europeo unico (rifusione). Inoltre, il decreto-legge 19 febbraio 2026, n. 19 (recante Ulteriori disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza e in materia di politiche di coesione) ha riconosciuto all'Autorità di Regolazione dei Trasporti la competenza ad esprimersi su *“un documento strategico, con durata almeno decennale, denominato Documento strategico pluriennale della mobilità (DSPM)”* ed al tempo stesso ha ridefinito la finalità ed il contenuto del DSPM laddove ha previsto che quest'ultimo *“definisce gli indirizzi strategici di lungo termine per lo sviluppo della rete, la mobilità di*

passaggeri e merci per ferrovia, la promozione del trasporto multimodale e la piena integrazione delle esigenze del settore industriale e dei poli logistici nella pianificazione infrastrutturale”.

Per quanto riguarda il quadro regolatorio definito dall’Autorità di regolazione dei trasporti che rileva per il presente parere, lo stesso si compone, in particolare:

- della delibera n. 70/2014, del 5 novembre 2014, recante *“Regolazione dell’accesso equo e non discriminatorio alle infrastrutture ferroviarie”*, rispetto alla quale con la delibera n. 49/2026 è stato avviato un procedimento di revisione e aggiornamento;
- della delibera n. 140/2017, del 30 novembre 2027, recante *“Indicazioni e prescrizioni relative al “Prospetto informativo della rete 2019”, presentato dal gestore della rete ferroviaria nazionale, R.F.I. S.p.A., al “Prospetto informativo della rete 2018”, nonché relative alla predisposizione del “Prospetto informativo della rete 2020”;*
- della delibera n. 130/2019, del 30 settembre 2019, recante *“Conclusione del procedimento avviato con delibera n. 98/2018 – ‘Misure concernenti l’accesso agli impianti di servizio e ai servizi ferroviari’”;*
- della delibera n. 152/2017, del 22 dicembre 2017, recante *“Conclusione del procedimento avviato con delibera n. 77/2017. Integrazioni dei principi e dei criteri di regolazione del sistema ferroviario nazionale in relazione agli esiti dell’indagine conoscitiva di cui alla delibera n. 127/2016”;*
- della delibera n. 116/2025, del 24 luglio 2025, recante *“Conclusione del procedimento avviato con delibera n. 55/2025. Approvazione delle misure per la definizione dei meccanismi di premi/penalità sui livelli tariffari correlati alla qualità del servizio erogato dal gestore dell’infrastruttura ferroviaria nazionale, di cui alla Misura 10.6 dell’Allegato “A” alla delibera n. 95/2023”;*
- della delibera 213/2025, del 4 dicembre 2025, recante *“Indicazioni e prescrizioni relative al “Prospetto informativo della rete 2027”, presentato dal gestore della rete ferroviaria nazionale R.F.I. S.p.A., nonché relative al “Prospetto informativo della rete 2026””.*

il DPSM, a sua volta, si inquadra, come descritto al suo interno, nel seguente contesto documentale nazionale riguardante l’analisi della mobilità e la programmazione dello sviluppo delle infrastrutture:

1. il *“Piano Generale dei Trasporti e della Logistica”* (PGTL), il cui aggiornamento periodico non è - tuttavia - più previsto dal quadro normativo vigente;
2. l’Allegato Infrastrutture al Documento di Finanza Pubblica (DFP); aggiornato annualmente, e denominato *“Strategie per le infrastrutture, la mobilità e la logistica”*, che formalizza la strategia nazionale pluriennale di pianificazione dei trasporti multimodale;
3. il *“Documento Strategico Pluriennale della Mobilità”*, che *“costituisce il principale strumento di dettaglio per la pianificazione ferroviaria, in coerenza con l’Allegato Infrastrutture al DFP”*;
4. il *“Sistema Nazionale Integrato dei Trasporti e della Logistica”* (SNIT), rappresenta la formalizzazione della visione unitaria della strategia nazionale di cui al punto 2 del presente elenco. Comprende le tratte italiane della rete TEN-T, fra cui figurano i principali assi transfrontalieri e ulteriori tratte nazionali di interesse strategico.

2 OSSERVAZIONI DELL'AUTORITÀ

2.1 Premesse

In generale, si ritiene innanzitutto fondamentale evidenziare che il DSPM è un documento descrittivo della strategia dello sviluppo della mobilità ferroviaria, che, in quanto tale, dovrebbe inquadrarsi nell'ambito delle strategie afferenti al sistema nazionale ed europeo dei trasporti nel loro complesso, dovendo essere necessariamente coerente e sinergico con la pianificazione strategica afferente alle varie modalità di trasporto diverse da quella ferroviaria, la cui visione d'insieme dovrebbe a sua volta essere declinata compiutamente nel Piano Generale dei Trasporti e della Logistica; a tal proposito, è opportuno rilevare come appaia necessario, in ottica di chiarezza ed efficacia complessiva del sistema degli strumenti programmatori del settore dei trasporti, valutare l'introduzione di una norma volta a ripristinare quanto già previsto nel precedente codice dei lavori pubblici d.l. 50/2016, all'articolo 201, comma 2, riguardo all'indicato Piano Generale dei trasporti e della logistica ed al suo aggiornamento periodico.

L'Autorità intende esprimere le proprie osservazioni sia rispetto alle prerogative di cui al citato articolo 7-bis del d.lgs. 112/2015, sia rispetto ad alcuni aspetti di impostazione e contenutistici del DSPM, al fine di meglio supportare l'operato del MIT nella definizione delle strategie di sviluppo del sistema infrastrutturale e della mobilità ferroviari.

2.2 Osservazioni rispetto alla congruenza tra DSPM e le richieste avanzate nel 2025 in sede di "Tavolo tecnico di ascolto" del gestore dell'infrastruttura con i richiedenti capacità

Con riferimento alla coerenza tra gli investimenti previsti nelle linee di indirizzo strategico del DSPM e le esigenze espresse dal mercato mediante i meccanismi di coordinamento di cui all'articolo 7-sexies della direttiva 2012/34/UE, ed in particolare mediante il cosiddetto "*Tavolo tecnico di ascolto e di raccolta delle richieste di miglioramento, efficientamento e sviluppo dell'infrastruttura*" (di seguito: Tavolo tecnico) previsto nella sezione 2.6 del PIR e istituito in conformità a quanto indicato nella Decisione URSF n. 400/5 del 2013 e dalla Delibera ART n. 140/2017, l'Autorità formula le seguenti osservazioni.

2.2.1 Il DSPM quale strumento strategico e gli input per lo sviluppo dello stesso

L'Autorità rileva come il documento specifichi le risorse economiche dei fabbisogni infrastrutturali, ma non chiarisca in modo altrettanto puntuale come e in che misura i singoli programmi e interventi programmati contribuiscano al conseguimento dei diversi target prestazionali del sistema ferroviario discendenti dal quadro normativo eurounitario e nazionale. In particolare, le linee di indirizzo strategico individuate nel documento, che dovrebbero essere coordinate con quanto previsto nell'indicato PGTL, non riportano esplicitamente la visione del MIT relativamente alle prestazioni funzionali dell'infrastruttura e alle modalità di utilizzazione delle varie linee ferroviarie, compresa la capacità da mettere a disposizione dei vari segmenti dei mercati del trasporto ferroviario merci e passeggeri [ossia "*la descrizione degli assi strategici in materia di mobilità ferroviaria*", di cui all'articolo 1, comma 7, lettera d), del citato d.lgs. 112/2015]; tali informazioni, peraltro, dovrebbero essere parte integrante di quelle asservite a dimostrare come si intendono soddisfare le "*esigenze in materia di mobilità di passeggeri e merci per ferrovia*".

Le informazioni di cui trattasi, paiono, infatti, essere presentate o in maniera estremamente sintetica [vedasi, a pagina 65 del DSPM, il seguente testo relativo al sottoparagrafo “I servizi ferroviari e il piano commerciale” del paragrafo III.3.2 “L’offerta di trasporto ferroviario”: “La programmazione dei servizi, in generale, ha adottato schemi cadenzati e integrati, mutuando parametri tecnici diffusi nelle reti confinanti (asse del minuto zero, progressioni biorarie–orarie–semiorarie–15 minuti). Ciò ha migliorato accessibilità, intermodalità e regolarità della circolazione.”; “In presenza di linee parallele, si è proceduto alla specializzazione per livelli di velocità omogenei.”; “Nei grandi nodi urbani emergono criticità legate alla concentrazione dei servizi in pochi impianti, con necessità di azioni organizzative e infrastrutturali per migliorare la regolarità.”; “Le tratte maggiormente utilizzate, attualmente, si riconducono a: Diretrici fondamentali (AV Milano–Napoli; Adriatica; Milano–Bologna; Milano–Venezia–Trieste/Udine; accesso al Brennero; Milano–Genova; Bologna–Padova; Bologna–Prato; Milano–Domodossola/Luino/Chiasso); Linee in corrispondenza dei principali nodi metropolitani (Milano, Roma, Bologna, Firenze, Torino, Palermo); Tratti a semplice binario configurabili come “strette”; Linee regionali utilizzate alla propria capacità contrattuale.”; “Le prospettive prevedono, al di fuori della dorsale AV principale, un utilizzo promiscuo delle nuove infrastrutture per traffico viaggiatori e merci in compresenza, superando il precedente paradigma di separazione temporale.”] o in maniera frammentata, come il ripetuto richiamo alla lunghezza (740 metri) e alla categoria di peso (D4) dei treni merci (senza citare, peraltro, la sagoma di riferimento obiettivo, almeno per i corridoi merci).

Il DSPM pare, quindi, rispetto ai vigenti Contratto di programma e Piano commerciale, un documento riepilogativo degli stessi più che di indirizzo, anche futuro, dello sviluppo e dell’utilizzo dell’infrastruttura; appare, quindi, necessario che il documento, in un prossimo aggiornamento, venga integrato con tali contenuti informativi di maggior dettaglio - desumibili anche dalle esigenze espresse dalle parti interessate in ambito Tavolo tecnico - e peraltro, in parte, già disponibili in uno dei documenti di programmazione che dovrebbe, in realtà, derivare dal DSPM, quale è il Piano commerciale di RFI.

È anche necessario rilevare come nel DSPM non si faccia cenno al tema degli investimenti autofinanziati da parte di RFI, che vengono completamente ripagati dal canone di accesso all’infrastruttura corrisposto dagli utilizzatori della infrastruttura ferroviaria nazionale, e che concorrono allo sviluppo dell’infrastruttura stessa e alla messa a disposizione di una maggiore capacità. L’indirizzo dello Stato (i) su quali debbano essere i settori e/o direttrici/bacini di traffico le cui infrastrutture ed impianti siano da finanziare in autonomia da parte del gestore dell’infrastruttura, e (ii) rispetto a quali debbano essere gli obiettivi funzionali e industriali cui tendere in tali ambiti, rappresenta - infatti - una prerogativa di massima importanza per la corretta gestione dell’infrastruttura ferroviaria nazionale e la soddisfazione delle specifiche esigenze di mobilità dei diversi territori di cui si compone il bacino territoriale nazionale. Così come lo Stato, insieme alle Regioni e Province Autonome, valuta quali siano i servizi di trasporto necessari per la soddisfazione delle esigenze di mobilità rispettivamente a media/lunga e breve percorrenza, ai fini della definizione dei contratti di servizio, altrettanto dovrebbe farsi per indirizzare il gestore dell’infrastruttura ferroviaria nazionale verso determinati assi di sviluppo, decidendo, al contempo, quali di questi assi debbano essere autofinanziati dal gestore stesso, anche solo in parte, e quindi debbano essere remunerati dai ricavi derivanti dai canoni di accesso all’infrastruttura e dai corrispettivi per i servizi forniti presso gli impianti ferroviari.

Lo strumento del Tavolo tecnico, in qualità di veicolo attuativo dei meccanismi formali di coordinamento di cui al citato articolo 7-sexies della direttiva 2012/34/UE e dell'articolo 11-quinquies del d.lgs. 112/2015, viene espressamente citato all'interno della metodologia descritta al paragrafo V.8 *"La progettazione dei nuovi interventi"* del DSPM, ma rappresenta solo uno dei tre strumenti di input considerati da RFI per lo sviluppo infrastrutturale: rilevano, infatti, anche il processo di approvazione degli aggiornamenti annuali del Contratto di Programma, nonché specifici protocolli d'intesa e accordi sottoscritti con EE.LL. e Terzi. L'Autorità ritiene che, mentre il processo di formazione del Contratto di programma segue un percorso approvativo strutturato e trasparente, che prevede il coinvolgimento delle Commissioni parlamentari competenti oltre che dei diversi organi e istituzioni governativi competenti, a garanzia della raccolta e gestione delle esigenze rappresentate dai soggetti interessati, la definizione di protocolli d'intesa non solo con enti locali, ma anche con generici soggetti terzi, rimane un processo meno partecipato e dovrebbe essere caratterizzato da livelli di trasparenza identici a quelli previsti per il Tavolo tecnico, e quindi sottoposta a obblighi di pubblicazione delle esigenze espresse dai soggetti con cui si raggiunge l'intesa/accordo, delle valutazioni di RFI e del protocollo d'intesa/accordo sottoscritto. L'applicazione di tali previsioni garantirebbe - per la totalità dei richiedenti capacità, anche solo potenziali - condizioni eque, trasparenti e non discriminatorie per la partecipazione al processo di raccolta delle esigenze circa lo sviluppo dell'infrastruttura, rispetto al quale l'articolo 11-quinquies, comma 4, del d.lgs. 112/2015 richiama espressamente la possibilità di adire l'Organismo di regolazione; è, infatti, opportuno sottolineare come l'accesso all'infrastruttura equo, trasparente e non discriminatorio non possa non essere subordinato sia ad una corretta informazione sulle scelte di sviluppo e di sperimentazione del GI, nell'ambito del PMdA e dei servizi extra-PMdA (vedasi, al riguardo, le misure regolatorie di cui alla delibera ART n. 152/2017), sia ad un'adequata partecipazione al processo di sviluppo da parte di tutti i soggetti interessati.

Infine, con riferimento al processo del Tavolo tecnico, si rileva un'apparentemente non chiara tracciabilità delle richieste formulate dagli stakeholder nell'annualità 2025 o precedenti e dei relativi fabbisogni ritenuti degni di considerazione per lo sviluppo del DSPM; a tal proposito, si ritiene opportuno che il DSPM riservi un'apposita sezione alle conclusioni delle valutazioni fatte sulle proposte ricevute in sede di Tavolo tecnico da parte degli interessati. In tal modo il DSPM illustrerebbe chiaramente come la strategia ivi rappresentata derivi anche dalle esigenze rilevate e ne declini l'implementazione su un orizzonte di medio-lungo periodo, non necessariamente già coerente con le disponibilità di bilancio rese note, le quali, in un orizzonte prospettico decennale, potrebbero non trovare compiuta definizione per tutte la annualità di cui tale orizzonte si compone.

2.2.2 Il DSPM e le proposte del Tavolo tecnico 2025

Con riferimento specifico al segmento del trasporto merci, il DSPM si focalizza sul **"potenziamento dell'ultimo miglio"**, inteso come potenziamento dei *"collegamenti diretti tra i grandi hub logistici (porti, interporti e terminali privati) e i corridoi principali"*, perseguendo l'obiettivo funzionale di facilitare le operazioni di attestamento, composizione dei treni, manovra e movimentazione per il tramite di: i) **"binari adeguati alla lunghezza standard europea"**, ii) **"sagome idonee ai convogli più moderni"** e iii) **"dotazione tecnologica che consenta una gestione digitale delle informazioni, un monitoraggio continuo e una riduzione significativa dei tempi logistici"**. A tale scopo il DSPM prevede ci si debba concentrare su quanto segue:

- **“Infrastruttura fisica:** Realizzazione di raccordi ferroviari moderni che eliminano la necessità di trasbordi intermedi su gomma e promozione dell'integrazione di questi binari per collegare direttamente le banchine portuali, gli scali pubblici e i magazzini alla rete principale.
- **Standard Prestazionali:** Adeguamento dei binari di raccordo ai parametri europei, come il carico assiale da 22,5 tonnellate e la possibilità di accogliere treni lunghi fino a 750 metri.
- **Digitalizzazione:** Implementazione di sistemi IoT e Digital Twin per monitorare le manovre in tempo reale e ridurre i tempi di occupazione dei binari.”.

Altri interventi di rilievo, che nel corso degli anni le IF merci hanno richiesto insistentemente in sede di Tavolo tecnico, sono tuttavia riconducibili al potenziamento dei sistemi di fornitura di energia di trazione per treni con massa superiore a 1600 tonnellate e fino a 2500 tonnellate (“treni pesanti”), sui quali la stessa Autorità ha inteso già proporre varie osservazioni in sede di parere espresso su varie edizioni del Piano commerciale di RFI, oltre ad aver adottato alcune prescrizioni in sede di procedimento annuale per l’emanazione di prescrizioni e indicazioni sul PIR¹.

Al contempo, analoga attenzione è riservata, per quanto riguarda il trasporto passeggeri, agli interventi per lo sviluppo dell’accessibilità intermodale delle stazioni e fermate ferroviarie (vedasi il “Piano Integrato Stazioni” e l’iniziativa “Hub e linee metropolitane”).

Tali temi si affiancano a quelli tradizionali quali la soppressione dei passaggi a livello, l’adeguamento delle gallerie, il potenziamento tecnologico, le barriere antirumore, etc.

Risulta di particolare interesse, infine, riguardo all’efficacia ed efficienza delle operazioni del GI, la menzione dei sistemi di “digital twin” dell’infrastruttura che, a giudizio dell’Autorità, potrebbero anche essere impiegati – oltre che per il miglioramento della gestione della manutenzione e della programmazione delle riduzioni di capacità programmate (con benefici rispetto al corretto dimensionamento delle stesse e, conseguentemente, rispetto al programma di circolazione dei treni) – per meglio venire incontro a specifiche esigenze delle IF quali le verifiche sulla compatibilità treno-tratta dei materiali rotabili e il rilascio/rinnovo di autorizzazioni per i trasporti eccezionali. Su tale ultimo tema, l’Autorità ha, infatti, già promosso, nei confronti di RFI, delle azioni di sensibilizzazione volte a perseguire una maggiore velocità nell’adozione di tali provvedimenti, che impattano costantemente sull’industria manifatturiera italiana².

¹ Vedasi delibere ART n.227/2022 del 30 novembre 2022, relativa ai PIR 2024 e PIR 2023, e n. 178/2024 del 6 dicembre 2024, relativa ai PIR 2026 e PIR 2025.

² Vedasi la delibera ART n.213/2025 relativa alle prescrizioni e indicazioni sul PIR 2027 e sul PIR 2026, ed in particolare le prescrizioni di cui al paragrafo 5.3 “Circolazione dei treni speciali”: “Si prescrive che il GI, per quanto riguarda il paragrafo 5.4.4 “Assistenza alla circolazione di treni speciali”, verifichi e invii all’Autorità entro il 31 marzo 2026 una relazione circa: i) i presupposti per i quali sussiste la richiesta di “assistenza treni speciali” per rotabili con revisione scaduta; ii) la definizione delle modalità (compresi costi e tempistiche) con le quali un’IF può richiedere l’emissione di un’autorizzazione/nulla osta simile a quanto già emesso da RFI; iii) la modalità di estensione temporale della validità delle autorizzazioni/nulla osta, anche richiamando adeguate modalità di applicazione dell’articolo 2.6 “Modifiche alle condizioni di inoltre nel periodo di validità dell’autorizzazione/nulla osta” della Disposizione d’esercizio RFI n.4/2023, secondo la quale, in vigenza di un nulla osta o di un’autorizzazione, è responsabilità delle Direzioni Operative

Prendendo in esame i vari interventi proposti dalle parti interessate nell'ambito del citato Tavolo tecnico, si ritiene opportuno fare riferimento alla classificazione adottata da RFI rispetto alla tipologia di interventi richiesti, che si riporta di seguito per immediato riferimento:

- **Servizi:** *“intervento dedicato allo sviluppo dei Servizi Accessori erogati sulla base di quanto stabilito dal Prospetto Informativo Rete (ad es. binari di sosta, platee di lavaggio, aree di sosta dove effettuare scarico reflui e altro)”*;
- **Sviluppo:** *“inteso come intervento di efficientamento e potenziamento dell'Infrastruttura Ferroviaria Nazionale (ad. es. interventi di velocizzazione degli impianti, realizzazione binari di incrocio/precedenza, innalzamento marciapiedi, potenziamento dell'Informazione al Pubblico)”*;
- **Esercizio:** *“inteso come miglioramento della gestione operativa e dell'esercizio ferroviario con impatti su regolarità e puntualità (ad es. soppressione PP.LL.)”*;
- **Grande opera:** *“inteso come nuove realizzazioni con impatto significativo sulla domanda di trasporto (ad es. interventi di raddoppio/quadruplicamento, nuove linee)”*.

Nel due paragrafi che seguono, per le prime due delle sopra indicate tipologie di intervento, si riporta l'approfondimento effettuato evidenziando, laddove necessario, i segmenti di mercato che hanno espresso le richieste in sede di Tavolo tecnico e quelli potenzialmente impattati.

2.2.2.1 Servizi

In sede di Tavolo Tecnico 2025, alcune IF hanno evidenziato la necessità che siano disponibili, nelle varie stazioni, dei binari utilizzabili per la sosta dei materiali rotabili impresenziati; tale possibilità, precedentemente garantita, si è ridotta o addirittura annullata in concomitanza con l'attivazione di apparati di segnalamento computerizzati.

L'Autorità rileva che nel DSPM non è chiarito che gli interventi di potenziamento delle linee devono sempre prevedere almeno il mantenimento, se non l'aumento, di un'adeguata distribuzione lungo linea dei binari di sosta a media o lunga durata per materiali rotabili impresenziati (viaggiatori e merci), utilizzabili anche nel caso di presenziamento a distanza, o meno, delle stazioni.

Si ritiene, più in generale, che la rete dovrebbe garantire, per esigenze di programmazione delle soste e/o di gestione delle soste in condizioni operative, normali o d'emergenza (anche su linee specializzate o adattate per l'alta velocità), un'adeguata capacità di sosta di breve/media e lunga durata, costantemente disponibile e indipendente dalle condizioni di presenziamento da parte del personale del GI.

Alcune IF merci hanno evidenziato la necessità di prevedere, nel nodo di Milano, una maggiore disponibilità di capacità di sosta per lo stazionamento di locomotive interoperabili, in attesa di effettuare treni merci con origine dai terminal dell'area milanese, nonché altre operazioni fondamentali per l'effettuazione di servizi merci (“spezzamento” di treni extra modulo, soste notturne in attesa di termine IPO per destinazioni limitrofe, sosta locomotive). La richiesta si è concentrata sulla stazione di Milano

Infrastruttura Territoriali dare tempestiva comunicazione del mutare delle condizioni infrastrutturali che hanno reso possibile l'emanazione del nulla osta/autorizzazione alla S.O. di Direzione Operativa Infrastruttura responsabile, la quale, a sua volta, avvisa il richiedente e provvede all'emissione di un nuovo documento; iv) i provvedimenti di efficientamento delle attività di emanazione di autorizzazione/nulla osta, sia in termini di costi sia in termini di tempistiche, individuando anche le casistiche per le quali tale efficientamento possa trovare immediato riscontro.”

Smistamento in quanto non esisterebbero in Lombardia impianti alternativi idonei per lo stazionamento, lo spezzamento e/o soste temporanee di treni merci. È rilevante osservare come la capacità di sosta a servizio del trasporto merci nell'area lombarda sia richiesta nella stazione di Milano Smistamento che è stata oggetto, nel corso degli anni, di numerose attività di dismissione di aree i cui effetti non pare siano stati adeguatamente valutati nell'ambito della programmazione di RFI. Tale dismissione ha generato, inoltre, anche delle difficoltà nell'accessibilità carrabile di alcune porzioni dell'impianto ancora di proprietà RFI, che allo stato interferiscono con l'utilizzo delle stesse come impianti di servizio ferroviari quali, ad esempio, centri di manutenzione rotabili.

Si ritiene, quindi, necessario che la valorizzazione di aree ferroviarie per il tramite della riconversione ad altre attività economiche o la cessione a terzi diversi dal gestore RFI siano oggetto di adeguata valutazione anche da parte del MIT rispetto alla coerenza delle stesse con le funzionalità richieste all'infrastruttura ferroviaria e agli impianti di servizio collegati. Questa tematica non è da considerare secondaria in quanto impatta negativamente su concrete richieste avanzate da richiedenti capacità infrastrutturale ferroviaria. Esempio è la valutazione – a seguito della quale RFI ha respinto la pertinente richiesta avanzata nel Tavolo tecnico 2024, di utilizzare l'area di Villa Opicina Campagna per il potenziamento della capacità di sosta carri dell'interporto di Ferneti in Friuli-Venezia Giulia – secondo cui l'area interessata sarebbe stata messa in vendita con gara a evidenza pubblica.

D'altra parte, lo stesso DSPM, nonostante abbia colto l'importanza delle stazioni di confine con le reti estere³, non fornisce espliciti indirizzi al GI, e per converso alle IF, né circa l'obbligo di aumentare la velocità di transito in tali stazioni o di potenziare la capacità di sosta di tali stazioni sfruttando al meglio le aree di proprietà, né circa il potenziamento dei servizi ferroviari al loro interno, quali proprio i centri di manutenzione. Tale indirizzo del MIT farebbe sì che RFI non decidesse, con motivazioni generiche e senza valutare le diverse specifiche situazioni operative ed essenziali di ogni stazione di confine, di respingere richieste avanzate in sede di Tavolo tecnico, quali – ad esempio – quella relativa alla messa a disposizione di uno spazio da adibirsi a centro di manutenzione a Tarvisio Boscoverde (stazione di confine con la rete austriaca); RFI, infatti, a tal proposito motivava la propria decisione negativa in quanto: " *Per le stazioni di*

³ Vedi paragrafo III.2.1 "La politica e le reti europee di trasporto", pagine 20 e 21 del DSPM: "In relazione alla cooperazione transfrontaliera, Italia e Svizzera condividono 4 linee di confine (una sul Sempione a Domodossola, una su Luino e due su Chiasso). In relazione alla linea del Sempione, in data 6 luglio 2023, il Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti italiano e il suo omologo elvetico hanno firmato una Dichiarazione d'intenti concernente la cooperazione bilaterale nella realizzazione delle opere di potenziamento delle infrastrutture ferroviarie e dei servizi di trasporto ferroviario entro il 2035.

Il processo di implementazione dei Corridoi transfrontalieri ferroviari italiani è sostanzialmente in corso di realizzazione a meno della tratta tra Trieste a Lubiana. Al riguardo Italia e Slovenia, per il tramite dei loro Ministri degli Esteri, in data 29 ottobre 2024 hanno firmato una dichiarazione congiunta in cui, le parti, tra l'altro, "si impegneranno a lavorare per la costruzione inclusiva e rapida delle infrastrutture di trasporto mancanti e/o per l'ammodernamento degli elementi esistenti, con particolare attenzione ai tratti transfrontalieri, soprattutto quello ferroviario, tenendo presente che il collegamento transfrontaliero Trieste-Lubiana rientra in tre dei nove nuovi corridoi di trasporto europei". Detta dichiarazione d'intenti costituisce l'inizio di una nuova fase di programmazione che nel corso dell'orizzonte temporale del presente documento strategico dovrà individuare obiettivi, azioni e risorse per assicurare migliori collegamenti tra l'Italia e l'est Europa."

confine RFI ha stabilito che, essendo già molto utilizzate per le operazioni tipiche del traffico transfrontaliero, non possano essere sede di officine per la riparazione dei carri. Per questo tipo di attività RFI sta valutando di localizzarla in impianti limitrofi dove ci sia capacità adeguata. A Tarvisio si potranno effettuare interventi manutentivi solo su carri che si guastano nell'impianto stesso, e, a questo proposito, sono in corso degli studi per definirne le modalità.”.

Per quanto riguarda le esigenze puramente industriali delle IF del segmento passeggeri, si rileva come le stesse si concentrino sul potenziamento degli impianti per la fornitura dei servizi di rifornimento idrico, di platee di lavaggio, di vuotatura reflui; tali esigenze, e quindi indirizzi di potenziamento dei servizi ferroviari pertinenti, solo in parte già previsti in contratto di programma, non sono citati all'interno del DSPM. Anche per le IF passeggeri e per le Regioni il servizio di sosta rotabili (anche notturna) risulta di interesse, come evidenziato da varie richieste di allungamento dei binari (secondari e non) in alcune stazioni quali Viterbo Porta Fiorentina, Viterbo Porta Romana o in impianti di servizio dedicati alla sosta, come Parco Prenestino o di riattivazione di binari in altre stazioni, come Colleferro; come già per altri servizi ferroviari citati, non risulta, quindi, chiaro l'indirizzo strategico in merito da parte del DSPM.

Con riferimento alla manutenzione rotabili è opportuno segnalare come a fronte di una richiesta di installazione di una passerella di visita imperiale dei rotabili nel capannone PMC di Savona, RFI abbia immediatamente respinto la richiesta adducendo la sola motivazione che *“ai sensi del prospetto informativo della rete di RFI, la dotazione richiesta non è tra le minime previste per i centri di manutenzione”*. Si ritiene a tal proposito di dover evidenziare che, pur non essendo obbligatorio per RFI potenziare i propri impianti di servizio (come previsto dall'articolo 13 del d.lgs. 112/2015), essendo RFI il GI della rete ferroviaria nazionale e detenendo esso stesso una posizione di *“dominus”* del sistema infrastrutturale ferroviario dello Stato, dovrebbe meglio approfondire le tematiche sollevate al fine di meglio soddisfare, per quanto possibile, le esigenze dei propri utenti interessati.

Le dotazioni dei centri di manutenzione gestiti da RFI sono sì decise autonomamente dalla stessa Società ma la stessa ha l'obbligo, come previsto dall'Atto di Concessione di cui al decreto MIT 138T del 2000, di garantire lo sviluppo dell'infrastruttura compresi gli impianti di servizio che, se esistenti e disponibili, devono svilupparsi e conformarsi alle necessità degli utilizzatori, così come la parte di infrastruttura dedicata alla circolazione dei treni. Tale *commitment* del GI non può che essere eventualmente modificato dal Ministero concedente, *in primis*, con specifici indirizzi da inserirsi nel DSPM, da declinarsi poi, in forma attuativa, nel Contratto di programma; lo strumento del DSPM è, quindi, anche in tale ambito, fondamentale per consentire al MIT di fornire i necessari indirizzi di sviluppo alla società concessionaria RFI.

La necessità di chiare indicazioni del Concedente, da fornirsi al Concessionario RFI per il tramite del DSPM, circa i servizi ferroviari, emerge con evidenza anche nell'emblematico caso del Fascio Platea di lavaggio della stazione di Salerno, per il quale il GI ha rifiutato la richiesta di un'IF passeggeri di elettrificazione di tre binari **in uso** adducendo la motivazione di *“intervento incompatibile con gli obiettivi di sviluppo e riqualificazione urbanistica previsti per l'area”*. Da verifiche effettuate sul sito web della società FS Sistemi Urbani, risulterebbe esservi un progetto che prevede la riconversione di un'estesa area di RFI da area con

destinazione ferroviaria ad area adibita ad altri usi (residenziale, alberghiero, direzionale e commerciale, verde); secondo le informazioni del medesimo sito *web* lo stato attuale della zona interessata è “Area costituita in parte da parcheggio di interscambio, aree manutentive locate a Trenitalia e platee di lavaggio”. Tuttavia, tale area non è stata presentata da RFI sul pertinente allegato ePIR, “*Servizi - Platee di Lavaggio*” come platea di lavaggio, contrariamente a quanto specificato sul sito *web* di FS Sistemi Urbani. I binari, denominati fascio Irno e debitamente indicati come binari di sosta nella scheda delle regole di utilizzazione della stazione di Salerno, paiono al momento utilizzati.

Lo stesso d.lgs. 112/2015 e il regolamento d’esecuzione (UE) 2017/2177 prevedono la possibilità, per gli interessati, di prendere in carico un impianto di servizio che un gestore voglia eventualmente dismettere; tale possibilità, tuttavia, non risulta essere stata garantita da RFI per l’area in questione. Fatte salve le competenze dell’Autorità nel verificare la correttezza di quanto fatto dal GI nell’ambito del citato progetto di sviluppo e riqualificazione, nonché delle informazioni rese al mercato per il tramite del Prospetto Informativo della Rete sui servizi ferroviari presenti nella stazione di Salerno, rispetto alle previsioni normative e regolatorie vigenti, è evidente come gli indirizzi strategici del Concedente sul dimensionamento e sviluppo dei servizi ferroviari, in questo, come anche in altri casi, dovrebbero essere maggiormente dettagliati e attenti al territorio, nonché resi cogenti nei confronti del GI RFI per il tramite degli atti contrattuali pertinenti.

2.2.2.2 Sviluppo:

L’adeguata qualità dell’integrazione tra l’infrastruttura ferroviaria nazionale e le ferrovie regionali di cui al d.lgs. 112/2015 rappresenta una delle azioni strategiche integrate previste nel DSPM⁴, da perseguire a livello nazionale. Tralasciando le problematiche legate alla normativa d’esercizio e alla compatibilità con le ferrovie regionali del materiale rotabile in uso sull’infrastruttura ferroviaria nazionale, risulta evidente come tale integrazione sia un’espressa necessità dei richiedenti capacità in quanto testimoniato da varie richieste, avanzate, in sede di Tavolo tecnico, da parte del segmento merci, quali: l’adeguamento della lunghezza dei binari delle stazioni di collegamento, l’adeguamento dei piani regolatori in termini di itinerari disponibili delle stazioni di collegamento. Tale strategia dovrebbe essere maggiormente dettagliata nel DSPM prendendo a riferimento le esigenze di mobilità passeggeri e merci, riprendendo proprio le esigenze espresse in sede di Tavolo tecnico.

Il DSPM prevede espressamente un richiamo al Regolamento TEN-T (UE 2024/1679) il quale “*rafforza gli standard prestazionali richiesti alle infrastrutture ferroviarie della rete centrale e della rete centrale estesa, con particolare riferimento alla completa interoperabilità mediante l’implementazione del sistema europeo di gestione del traffico ferroviario (ERTMS) sulla rete centrale, globale ed estesa, al favorire la circolazione dei treni merci di 740 metri di lunghezza, al soddisfacimento della velocità minima di 160 km/h per i servizi passeggeri (tranne che per la rete globale), all’adeguamento delle sagome per il trasporto merci, al fine di garantire una capacità sufficiente e operazioni di trasporto ferroviario regolari e senza interruzioni sull’intera rete TEN-T.*”. Il citato Regolamento TEN-T richiede anche espliciti “*requisiti operativi (come, ad esempio,*

⁴ Vedi pagina 15 del DSPM 2026, “*integrazione tra l’infrastruttura ferroviaria nazionale in gestione a RFI e le reti funzionalmente interconnesse ad essa;*”.

puntualità e tempi di sosta al confine ridotti) per i corridoi ferroviari merci, in quanto considerati inseparabili dai requisiti infrastrutturali.”⁵. Le potenzialità future dell’infrastruttura per il segmento merci sono presentate in apposite planimetrie tematiche sul sistema GIS di RFI a supporto del Piano commerciale, di cui all’articolo 15 del d.lgs. 112/2015 (“redatto in linea con il DSPM”), ove sono presentate le potenzialità dell’infrastruttura, fino al 2029 e oltre, in termini di sagoma per il trasporto combinato, massa assiale e modulo (740 metri). A tal proposito non è chiaro quale sia l’orizzonte temporale che il DSPM prenda a riferimento rispetto agli obiettivi di cui al citato Regolamento TEN-T, e non risultano presenti – altresì - specifiche indicazioni, ad esempio, circa il “passo” tra stazioni ove debba essere possibile la gestione delle precedenze per treni di lunghezza di 740 metri (o di almeno 575 metri/650 metri, come richiesto dalle IF merci in sede di Tavolo tecnico); tale indicazione risulta di interesse per il GI al fine di programmare al meglio gli interventi necessari che sono sollecitati su più direttrici dalle IF merci. Analogamente al caso del modulo linea, la stessa adozione di ulteriori specifici obiettivi circa la sagoma da considerarsi per il trasporto merci (o meglio per il trasporto merci e passeggeri), la massa assiale e la massa totale trainata (ad esempio l’obiettivo di rete consistente nella presenza di linee idonee al traffico dei treni con massa trainata superiore alle 1600 tonnellate e inferiori alle 2500 tonnellate) sarebbe necessaria per indirizzare, preliminarmente e in un’ottica di strategia anche multimodale dello Stato, le decisioni del GI.

Il numero e la lunghezza dei binari per il ricevimento dei treni nelle stazioni è un’esigenza espressa anche dalle IF del segmento passeggeri e dalle Regioni. L’incremento della lunghezza delle composizioni volta a garantire maggiore capacità dei convogli a parità di velocità di incarrozzamento e facilità di accesso, è una necessità specifica espressa dalle IF e dalle Amministrazioni affidanti; l’indicazione dei moduli obiettivo per le diverse categorie di servizio di trasporto ferroviario (anche eventualmente distinte per aree geografiche sulla base dell’intensità e distribuzione temporale della domanda di mobilità) non è chiaramente desumibile nel DSPM.

Ai fini della maggiore accessibilità della modalità ferroviaria, il DSPM pone un particolare accento sulla disponibilità di stazioni e fermate accessibili in tempi relativamente brevi da una buona parte della popolazione; a tal proposito sono varie le richieste di riapertura al servizio commerciale di alcune stazioni/fermate da parte delle Regioni. Tuttavia, nel DSPM non è chiaro quale sia l’orientamento che il GI dovrebbe assumere rispetto a tali richieste di riapertura, in quanto non sono chiaramente esposti i parametri di accessibilità che il GI deve garantire in ogni territorio. L’Autorità ritiene, quindi, opportuno che le soglie citate nel DSPM (15’, 30’, 45’) e le correlate percentuali di popolazione per territorio vengano assunte dallo stesso GI come parametro minimo da garantire per le varie porzioni del territorio nazionale/regionale individuati opportunamente in accordo tra Stato, Regioni, Province autonome e RFI.

Risulta di particolare interesse, infine, la proposta, avanzata dalla Regione Lombardia, circa il potenziamento del Passante di Milano prevedendo l’inserimento di posti di comunicazione tra i due binari, lungo linea, e la possibilità di utilizzare ogni binario per entrambi i sensi di marcia. Il presupposto di tale richiesta è la constatazione di un’assenza di flessibilità nella gestione del Passante che, ad esempio, in caso di guasto di un treno su uno dei due binari, comporta la completa chiusura di tutte le 6 linee suburbane che utilizzano il

⁵ Vedi pagina 14, paragrafo “Le reti europee di trasporto”.

Passante. RFI, a tal proposito, ha dato la propria disponibilità a valutare l'indicata proposta di sviluppo anche in considerazione della prevista installazione del sistema ERTMS sul Passante. A giudizio dell'Autorità, tale richiesta fornisce l'evidenza di un tema di notevole importanza, ossia i corretti dimensionamento e resilienza dell'infrastruttura non semplicemente rispetto al traffico programmato, quanto piuttosto anche rispetto alla capacità dell'infrastruttura di garantire la necessaria flessibilità di utilizzo per consentire un'agevole gestione della circolazione in presenza di piccole o grandi perturbazioni. La presenza di posti di comunicazione pari/dispari, di sistemi di blocco atti a consentire anche la circolazione sul binario di destra (e non solo su quello di sinistra, come in condizioni regolari), di binari di precedenza o di collegamenti tra due linee, possono rappresentare quelle risorse infrastrutturali necessarie a meglio gestire la circolazione e assorbire i ritardi generatisi a seguito di piccole o grandi perturbazioni; l'assenza di tali strumenti emerge anche in altre realtà di grande rilevanza per il traffico nazionale, come alcune linee utilizzate - anche promiscuamente con altri servizi, come quelli regionali - per i servizi ad alta velocità. Proprio tale corretto dimensionamento potrebbe essere meglio individuato dal GI sulla base di esplicite indicazioni strategiche dello Stato nel DSPM, integrando e dettagliando quanto già suggerito nel paragrafo III.1 *"Obiettivi strategici e azioni prioritarie per lo sviluppo delle infrastrutture, in particolare ferroviarie e della logistica"* dello stesso documento, ove è precisato che: *"per quanto riguarda i nodi intermodali e poli urbani, le azioni infrastrutturali (che) dovranno concentrarsi sul rinnovo tecnologico degli apparati di stazione volti alla regolazione della circolazione, oltre a quelle utili a garantire maggiore elasticità di programmazione e gestione della circolazione, rilassando vincoli infrastrutturali oggi presenti nei nodi e permettendo la migliore coesistenza possibile tra servizi a mercato e servizi regionali e metropolitani."*

Da una parte, il tema merci è, quindi, ben affrontato dal DSPM per quanto riguarda i moduli dei binari a 750 metri, dall'altra, per il segmento del trasporto passeggeri, è opportuno sviluppare al meglio gli indirizzi circa: i) per le linee a traffico misto, i potenziamenti della disponibilità dei binari di precedenza a 200 metri da utilizzare per i treni regionali; ii) per i servizi a lunga percorrenza, nelle stazioni di nodo, la capacità statica e dinamica utilizzabile per la doppia composizione.

Tale maggior dettaglio risulta, quindi, necessario, dovendosi tuttavia considerare anche che un maggior numero di entità infrastrutturali in esercizio comporta maggiori oneri manutentivi e, quindi, economici, per cui tali maggiori oneri dovrebbero essere ovviamente valutati rispetto alla rilevanza dei rispettivi benefici attesi dal Concedente, anche rispetto alla regolarità della circolazione e alla gestione delle anomalie.

2.3 Osservazioni di carattere generale

2.3.1 Indirizzi strategici e azioni prioritarie.

Nelle premesse del documento il MIT chiarisce che:

*"Il DSPM definisce gli indirizzi strategici di lungo termine per lo sviluppo della rete, la **mobilità di passeggeri e merci per ferrovia**, la **promozione del trasporto multimodale** e la piena integrazione delle **esigenze del settore industriale e dei poli logistici nella pianificazione infrastrutturale**, contenente:*

- a) *l'illustrazione delle **esigenze in materia di mobilità di passeggeri e merci per ferrovia**;*

- b) *le attività per la gestione e il rafforzamento del livello di **presidio manutentivo** della rete;*
- c) *l'individuazione dei **criteri di valutazione della sostenibilità ambientale, economica e sociale** degli interventi e i necessari **standard di sicurezza e di resilienza** dell'infrastruttura ferroviaria nazionale anche con riferimento agli effetti dei cambiamenti climatici;*
- d) *la descrizione degli **assi strategici** in materia di mobilità ferroviaria, con particolare riferimento a:*
 - 1) ***programmi di sicurezza e di resilienza** delle infrastrutture, anche in ottemperanza di specifici obblighi di legge;*
 - 2) ***programmi di sviluppo tecnologico** per aumentare la capacità e migliorare le prestazioni con riferimento alla rete del Sistema nazionale integrato dei trasporti (SNIT) di primo e secondo livello;*
 - 3) ***interventi prioritari** sulle direttrici, nonché interventi prioritari da sottoporre a revisione progettuale;*
 - 4) *attività relative al **fondo per la progettazione** degli interventi e le relative indicazioni di **priorità strategica**;*
 - 5) *individuazione delle priorità strategiche relative ai **collegamenti di ultimo miglio dei porti e degli aeroporti**;*
 - 6) ***localizzazione degli interventi**, con la specifica indicazione di quelli da realizzarsi nelle regioni del Mezzogiorno in conformità agli obiettivi di cui all'articolo 7-bis, comma 2, del decreto-legge 29 dicembre 2016, n. 243, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 febbraio 2017, n. 18;*
- e) *le linee strategiche delle **sperimentazioni** relative alle innovazioni tecnologiche e ambientali;*
- f) *la ricognizione dei **fabbisogni per la manutenzione e i servizi** per l'infrastruttura ferroviaria;*
- g) *le **metodologie di valutazione degli investimenti**, con particolare riferimento alla sostenibilità ambientale e sociale e all'accessibilità per le persone con disabilità;*
- h) *la definizione della **strategia nazionale pluriennale di pianificazione** degli investimenti infrastrutturali, recante delle priorità di investimento per la promozione del trasporto multimodale, anche finalizzato alla connessione delle principali aree industriali e dei nodi logistici alla rete di trasporto.”.*

A giudizio dell'Autorità, le azioni prioritarie di maggiore interesse specificate nel DSPM sono le seguenti:

- 1) *“mantenimento/incremento degli standard di sicurezza” e “rafforzamento della resilienza climatica ed energetica”;*
- 2) *“ottimizzazione dei processi manutentivi [...] soprattutto, nell'ambito dei nodi urbani, delle località strategiche e delle relazioni internazionali (dove, evidentemente, le interruzioni programmate impattano maggiormente)”;*
- 3) *aumento della capacità e integrazione con la rete nazionale dei nodi metropolitani;*
- 4) *“integrazione tra l'infrastruttura ferroviaria nazionale in gestione a RFI e le reti funzionalmente interconnesse ad essa”;*
- 5) *“individuazione e progressiva eliminazione dei colli di bottiglia infrastrutturali e tecnologici lungo la rete, con priorità ai nodi urbani, ai principali assi merci e alle direttrici internazionali,” nonché*

“potenziamento dell’Alta Velocità, mediante nuove infrastrutture, interventi di velocizzazione e superamento delle saturazioni”;

- 6) individuazione e progressiva eliminazione dei colli di bottiglia infrastrutturali e tecnologici lungo la rete, con priorità ai nodi urbani, ai principali assi merci e alle direttrici internazionali,
- 7) *“potenziamento dei collegamenti di ultimo miglio verso porti, aeroporti, terminali merci e poli industriali;”, “ultimo miglio” ferroviario, ovvero il collegamento tra la stazione di origine/termine del treno e l’impianto dove la merce viene terminalizzata.”;*
- 8) *“incremento della capacità nei grandi hub metropolitani del paese, tra cui Milano Centrale, Roma Termini, Bologna e Firenze;”;*
- 9) con particolare riguardo al trasporto ferroviario merci in quanto *“principale integratore della catena logistica in un’ottica end-to-end, connettendo efficientemente i porti, i distretti produttivi e i mercati europei”*: i) standard europei di lunghezza, sagoma e peso trainabile; ii) rafforzamento dei Corridoi merci (RFC) e miglioramento dell’allocazione della capacità e della gestione transfrontaliera; iii) semplificazione normativa e digitalizzazione, inclusa la dematerializzazione documentale e l’implementazione dei *Fast Corridor*.

Con particolare riferimento ai punti 3, 6 e 8 del precedente elenco, sarebbe opportuno prestare maggiore attenzione alla messa a disposizione, a favore degli interessati, delle risultanze delle analisi di capacità di RFI a supporto delle decisioni di investimento.

Sono da evidenziare, a giudizio dell’Autorità, anche le seguenti azioni, in quanto basate sull’obiettivo di superare criticità di notevole peso nell’ambito del sistema ferroviario italiano (enfasi aggiunta):

- a) *“per quanto riguarda i nodi intermodali e poli urbani, le azioni infrastrutturali che dovranno concentrarsi sul rinnovo tecnologico degli apparati di stazione volti alla regolazione della circolazione, oltre a quelle utili a **garantire maggiore elasticità di programmazione e gestione della circolazione, rilassando vincoli infrastrutturali oggi presenti nei nodi e permettendo la migliore coesistenza possibile tra servizi a mercato e servizi regionali e metropolitani.**”;*
- b) *“rafforzamento del **coordinamento tra interventi infrastrutturali e pianificazione dell’offerta di servizio**, al fine di valorizzare pienamente gli investimenti realizzati e ottimizzare l’utilizzo della capacità disponibile”.*

L’Autorità osserva che il DSPM si configura, nelle intenzioni del legislatore e nelle premesse del documento, come *“il principale strumento di dettaglio per la pianificazione ferroviaria”*, proponendosi di fornire indirizzi strategici di lungo periodo per lo sviluppo della mobilità ferroviaria. Tuttavia: i) il documento mantiene un’impostazione prevalentemente descrittiva e generale, senza tramutarsi in uno strumento di supporto alla pianificazione strategico-operativa; ii) inoltre, dedica ampia trattazione agli interventi realizzati nell’ambito del CdP 2022-2026 o già previsti nella programmazione e alle iniziative attuate per migliorare l’accessibilità e i servizi all’utenza. Sebbene tali descrizioni rappresentino un utile inquadramento per acquisire una visione d’insieme, il DSPM non risulta altrettanto incisivo nel delineare strategie e prospettive di pianificazione e nel fornire indicazioni sulla gerarchizzazione degli interventi, nonché sui criteri e gli indirizzi da adottare nei processi decisionali di valutazione delle alternative.

Sulla base di quanto sopra osservato, si ritiene opportuno che nel prossimo aggiornamento del DSPM, ognuna delle azioni prioritarie sia maggiormente dettagliata con le necessarie indicazioni, anche riferendosi a specifiche porzioni del territorio o dell'infrastruttura nazionale. Un maggiore dettaglio delle indicazioni strategiche dello Stato, opportunamente coordinate con quanto delineato a monte nel PGTL, indirizzerebbe al meglio l'azione del GI; i documenti del Piano commerciale, adottato da RFI, e del CdP MIT-RFI devono infatti derivare, in buona parte, dalle indicazioni strategiche riportate nel DSPM, il quale deve offrire una visione strategica della conformazione e delle potenzialità dell'infrastruttura a lungo termine, nonché del suo utilizzo.

Tenuto, poi, conto delle Linee guida adottate da RFI con riguardo al Tavolo Tecnico di Ascolto⁶, occorre valutare le proposte di investimento sotto il profilo della "coerenza con altri piani", come ad esempio accordi territoriali siglati dal GI. Si sottolinea, a questo proposito, come nel DSPM siano assenti i diversi scenari infrastrutturali desiderati a loro volta sostenuti dagli investimenti programmati inseriti nel CdP, così come dalle risorse finanziarie approntate per la loro realizzazione, anche relativamente ad accordi di programma già sottoscritti. Laddove, invece, ciò fosse previsto, lo strumento del DSPM rappresenterebbe un utile quadro di riferimento per consentire, *inter alia*, di valutare la coerenza degli scenari posti a riferimento per la realizzazione delle opere rilevanti nel periodo di riferimento rispetto agli strumenti di programmazione e finanziamento utilizzati.

Prima di approfondire varie ulteriori tematiche, si ritiene, infine, utile soffermarsi sulla centralità, dichiarata nel DSPM, di *"una maggiore condivisione di informazioni trasportistiche digitali che sono nella disponibilità di enti diversi (matrici O/D, dati GTFS, FCD e di telefonia mobile, localizzazione e dimensionamento di aree/strutture per la sosta, reti ciclabili e pedonali) con l'obiettivo di avere riferimenti sempre aggiornati per la pianificazione e una migliore interpretazione di comportamenti individuali e flussi di mobilità"*. L'Autorità condivide tale necessità da garantirsi anche tramite gli strumenti previsti dal Regolamento delegato (UE) 2017/1926 e gli obblighi di condivisione dei dati statici e dinamici relativi a servizi e infrastrutture necessari al MIT, ai concedenti e ai regolatori nell'ottica dell'efficacia della pianificazione multimodale (da concretizzarsi anche all'interno del PGTL) rispetto alle esigenze di mobilità. Si evidenzia, inoltre, anche l'importanza della standardizzazione delle modalità di condivisione e della messa a disposizione delle informazioni in capo al MIT sull'offerta di servizi MLP e nazionali alle Regioni, affinché dispongano di una conoscenza completa dei servizi disponibili nell'area oltre che di quelli di propria competenza sviluppati nell'ambito dei Contratti di Servizio stipulati.

2.3.2 La domanda di trasporto per i passeggeri

Per quanto riguarda la domanda di trasporto passeggeri, in termini storici e prospettici, il MIT rileva che (enfasi aggiunta):

- *"La lettura prospettica delle dinamiche di mobilità nel prossimo decennio può essere sviluppata, unitamente alle dinamiche sopra riportate, a partire da un'analisi dei trend delle variabili di influenza, già in parte descritte in precedenza. In continuità con il recente passato, si stima una*

⁶ RFI, [Metodologia di selezione dei programmi di sviluppo](#).

domanda di mobilità più vicina e frammentata, con un lento miglioramento della quota di mobilità sostenibile. Questa “nuova normalità” tenderà a consolidarsi nel decennio, anche per effetto strutturale di smart working e invecchiamento. I trend demografici, infatti, delineano una riduzione ed un invecchiamento della popolazione, che continuerà a impattare sui volumi di spostamenti sistematici, soprattutto scolastici e pendolari. Si attende una minore propensione alla mobilità sistematica e una domanda più orientata a prossimità/servizi accessibili.”;

- per quanto riguarda la mobilità a lungo raggio, lo scenario si basa sulle politiche UE e TEN-T “che fissano l’obiettivo di **triplicare il traffico ferroviario passeggeri su AV entro il 2050 per connettere le principali città europee** (crescita dei volumi trasporto passeggeri su AV “3x” al 2050 vs 2015; crescita trasporto merci su rotaia “2x”).”;
- con riferimento alla mobilità delle persone per il biennio 2024-2025, di particolare interesse è che rispetto al 2019 pre-COVID “si **registra per il TPL ancora con un gap residuo in molte aree, mentre i flussi extraurbani e la ferrovia di media-lunga percorrenza risultano sostanzialmente recuperati.**”. In particolare, con riferimento alla domanda nazionale, sia gli spostamenti lunga percorrenza su AV, che quelli su IC/ICN sono aumentati rispetto al 2019 (rispettivamente circa+2% per terzo trimestre 2025 rispetto terzo trimestre 2019; circa+10% per terzo trimestre 2025 rispetto terzo trimestre 2019). Gli spostamenti ferroviari a carattere regionale presentano ancora una flessione del 19% per il terzo trimestre 2025 rispetto al corrispondente del 2019.

Dal raffronto tra tali valutazioni, risulterebbe, da una parte, una potenziale notevole riduzione della domanda di trasporto a livello regionale (contrariamente al trend di impegno finanziario da parte delle Regioni) e, dall’altra, un notevole potenziale incremento della mobilità a lunga percorrenza. Su tali raffronti sarebbero opportuni adeguati approfondimenti anche a carattere multimodale, in modo da ricomprendere, in una visione d’insieme all’interno di un futuro aggiornamento del PGTL, anche gli investimenti su altre modalità di trasporto, quali quella aerea e su gomma.

Inoltre, nel documento non viene analizzato l’effetto generativo di nuova domanda di mobilità indotto dalla riduzione dei tempi di percorrenza: tanto sulle relazioni nazionali, quanto su quelle transfrontaliere, la drastica contrazione dei tempi di viaggio può generare nuovi flussi, abilitare nuove relazioni origine-destinazione rispetto a quelle ad oggi esistenti e ridefinire la geografia dei bacini di utenza. Un maggiore approfondimento di tali meccanismi contribuirebbe a esplicitare meglio la coerenza tra gli investimenti AV e gli scenari di mobilità rappresentati. A tal riguardo, parrebbe utile evidenziare i benefici sui servizi di trasporto e sulla collettività (anche in termini di caratteristiche socioeconomiche) derivanti dallo sviluppo della rete AV e dalle opere realizzate con finanziamenti PNRR o altre fonti nazionali ed eurounitarie. Inoltre, l’incremento del traffico AV dovrebbe essere orientato e sostenuto anche da uno studio strategico della domanda potenziale e dei fattori che potrebbero orientare l’utente al cambiamento delle abitudini di mobilità, nell’ottica di uno shift della quota modale a favore del treno come soluzione più competitiva rispetto alle altre modalità (aereo e gomma).

Con riferimento al modello statistico di previsione della domanda passeggeri presentato nel DSPM (pagine da 50 a 53) si fanno alcune considerazioni:

- con riferimento alla scelta di utilizzare tali modelli di domanda nell’ambito del DSPM, si ritiene necessario osservare come la stessa possa essere meglio stimata, ai fini dell’individuazione delle priorità di intervento sul sistema del trasporto ferroviario, utilizzando **sistemi di supporto alle**

- decisioni (già in possesso del MIT)** che tengano conto, in maniera più dettagliata, delle variabili atte a simulare la domanda di mobilità, nonché dell'incrocio della stessa con l'offerta, in termini di dotazioni infrastrutturali e di servizi, per le varie modalità di trasporto. Tali sistemi di supporto alle decisioni consentirebbero, ad esempio, di considerare: i) il vincolo di capacità, adesso modellato a livello di *load factor* del singolo convoglio, tenendo conto dei limiti derivanti dalla congestione della rete e dalla saturazione dei nodi, che rappresentano un vincolo strutturale rilevante ai fini della programmazione dell'offerta; ii) la costruzione di specifici scenari correlati a investimenti sul materiale rotabile o sulla realizzazione di infrastrutture o altri asset funzionali all'effettuazione dei servizi (inclusi interventi di digitalizzazione capaci di offrire servizi di trasporto ferroviario più efficiente ai cittadini, o i collegamenti di "ultimo miglio" con altre modalità come il TPL), in modo da rendere evidente il collegamento logico tra il fabbisogno di mobilità, le azioni proposte e il miglioramento atteso in termini di qualità del servizio;
- preso atto dell'ipotesi secondo la quale la riduzione e l'invecchiamento della popolazione abbiano effetto sulla mobilità, pare non comprensibile, invece, come nel modello di elasticità non siano presenti variabili relative all'età della popolazione.

Si riporta nel seguito, per pronto riferimento, la Tabella III.3.3 presente nel DSPM, recante le variabili esogene e le elasticità stimate per singolo segmento di mercato del trasporto ferroviario.

TABELLA III.3.3: VARIABILI ESOGENE ED ELASTICITÀ STIMATE PER SINGOLO SEGMENTO – FONTE: STM, 2026

Segmento	Variabili esplicative	Elasticità stimate
Alta Velocità (AV)	PIL pro capite	1,08
	costo relativo auto/treno	0,29
	offerta AV	0,72
	passaggeri aerei internazionali	0,30
Intercity (IC)	PIL pro capite	0,70
	tasso di disoccupazione 25-54 anni	-0,40
	offerta IC	0,50
Regionale (REG)	Tasso di occupazione 25-54 anni	0,80
	offerta REG	0,59

³ Le stime presentate assumono elasticità costanti nel periodo di previsione, ipotesi ragionevole per il medio termine ma da valutare con cautela su orizzonti più lunghi. Non è modellata esplicitamente la competizione modale tra AV e Intercity, né quella con automobile e aereo; il prezzo del biglietto non entra direttamente come variabile, ma è catturato indirettamente attraverso il costo relativo auto/treno. I risultati vanno pertanto letti come scenari strutturati e internamente coerenti, non come previsioni puntuali.

- sarebbe, inoltre opportuno studiare la sensitività dell'elasticità della domanda nei diversi segmenti rispetto ad unico insieme di variabili esplicative, nonché considerare in maniera più sistematica l'insieme delle leve in possesso del gestore dell'infrastruttura e degli operatori del servizio in grado di influenzarne la variazione.

Per quanto riguarda, nello specifico, la definizione delle strategie per lo sviluppo del sistema ferroviario, a pag. 53 del DSPM, sempre con riferimento alle previsioni di domanda, riprendendo quanto già considerato

nel precedente elenco dall'Autorità, è specificato che: *"Il modello incorpora inoltre un vincolo fisico di capacità: la domanda AV non può eccedere la capacità disponibile, calcolata a partire dall'offerta programmata con un load factor massimo sostenibile dell'85%. Nell'ipotesi di base, la capacità non risulta mai vincolante in nessuno degli scenari anche in ragione dell'ingresso di un terzo operatore nel mercato dell'AV."* Dalla lettura del periodo di cui sopra sembrerebbe che la "capacità" venga intesa come offerta di servizi e, come tale, sempre sufficiente a soddisfare le previsioni prospettiche di sviluppo della domanda. Al netto della attendibilità delle suddette previsioni di domanda, si osserva che:

- nessun cenno è fatto alle strategie previste per far fronte ai limiti di "offerta" dovuti alla disponibilità della capacità fisica dell'infrastruttura ferroviaria, che vede la presenza di molte tratte sature o prossime alla saturazione, con conseguente degrado del livello di prestazioni (ad esempio in termini di puntualità) dei servizi offerti, con particolare riferimento a quelli appartenenti al segmento a mercato AV⁷;
- per quanto riguarda la capacità dei singoli materiali rotabili impiegati, non è chiaro quale sia il valore di riferimento utilizzato. Si tenga in considerazione che i materiali rotabili possono presentare differenti capienze e possono anche essere utilizzati in composizione multipla, variando, quindi, di molto la capacità di posti disponibili per ogni singolo servizio di trasporto ferroviario. Anche tale aspetto impatta sulla configurazione dell'infrastruttura in termini di lunghezza dei binari e dei marciapiedi di stazione e di sagoma disponibile.

Si rileva che anche nel paragrafo III.4 del DSPM è precisato che *"Il trasporto ferroviario passeggeri in Italia si caratterizza per l'offerta di:*

- *servizi di trasporto a mercato, che sono rimessi alle scelte imprenditoriali delle società che svolgono servizio ferroviario, costituiti principalmente dai treni ad alta velocità;*
- *servizi che sono forniti sulla base di contratti di servizio pubblico conclusi dallo Stato (per i servizi ferroviari di lunga e media percorrenza) e dalle regioni (per le connessioni regionali e interregionali).*

Relativamente ai servizi ferroviari di interesse nazionale sottoposti a regime di obbligo di servizio pubblico per la media e lunga percorrenza (c.d. Intercity giorno e notte), non pare essere stato tenuto conto, tuttavia, di quanto deciso da alcune Regioni per migliorare le connessioni dei propri territori per il tramite di servizi alta velocità dalle stesse finanziati; tale situazione è, ad esempio, confermata e nota a RFI nell'ambito dello stesso Tavolo tecnico laddove, nel verbale di feedback del confronto tra Regione Basilicata e RFI, è espressamente riportato che: *"La Regione contribuisce finanziariamente anche per l'esercizio del servizio Frecciarossa quale estendimento dell'AV Milano-Salerno, anch'esso comunque penalizzato dai bassi livelli di velocità commerciale ammessi sulla tratta Romagnano-Potenza."* Il MIT

⁷ Dalle analisi degli Uffici dell'Autorità effettuate sull'ePIR di RFI, alla data del 3/7/2025, si evince che le macro-tratte sature della IFN costituiscono circa il 21% per le linee AV; il 26%, per la rete a DB, e assumono il valore del 24% per le linee a SB. In termini di lunghezza corrispondente, tuttavia, le percentuali sono più rilevanti per le linee AV, riguardando il 65% della lunghezza delle linee interessate (riferimento: Sezione D, Schema di AIR correlato al documento di consultazione sulla revisione della delibera n. 70/2014 – Allegato A alla delibera n. 49/2026).

dovrebbe, quindi, precisare le specificità caratterizzanti i diversi segmenti di domanda dal punto di vista del servizio offerto (velocità, lunga/breve percorrenza, pendolarismo, frequenze elevate o diradate nel corso della giornata, granularità o meno delle fermate, etc.). Parrebbe, infatti, che non sia stata indagata - ad esempio - dalle funzioni di domanda utilizzate, l'esigenza di mobilità AV non servita dai servizi a mercato e che trovano impegnate oggi alcune Regioni a finanziare il prolungamento di servizi AV a mercato sovrapponendosi alle competenze del MIT. In generale, si reputa opportuna una valutazione su quali siano le relazioni per le quali è evidente l'esigenza di collegamenti con velocità massima non inferiore ai 250 km/h, ma che non siano, al momento, adeguatamente servite dai soli operatori a mercato.

In definitiva, è necessario evidenziare come, con riferimento ai servizi del segmento AV, gli stessi non debbano essere considerati esclusivamente come facenti parte dei servizi a mercato, e dovrebbe essere - piuttosto - tenuta in conto la possibilità:

- per lo Stato, di prevedere appositi servizi AV lunga percorrenza in regime OSP, nel caso ne ricorrano le condizioni, quali quelle di qualità in termini di tempi di percorrenza del collegamento, e di prezzo per gli utenti finali; è, infatti, noto, oltre che dimostrato sopra con un esempio concreto, come alcune Regioni finanzino il proseguimento di treni AV a mercato verso i loro territori, non ritenendo adeguate la velocità commerciali offerte dai servizi lunga percorrenza OSP del MIT;
- per le Amministrazioni regionali, di utilizzare, per esigenze di mobilità regionale, servizi AV in regime di OSP, anche tramite correlate e specifiche politiche di prezzo.

Con riferimento alla mobilità attuale, si osserva, nella pratica, come su alcune relazioni interregionali con forte connotazione pendolare, insista una forte domanda di servizi regionali con velocità più elevate rispetto a quelle generalmente garantite da tali servizi; tale fenomeno ha assunto particolare rilevanza per le regioni Umbria, Toscana e Lazio che da anni garantiscono l'effettuazione di collegamenti regionali sulla linea Direttissima Roma-Firenze (linea specializzata come adattata per servizi alta velocità), e dove la velocità di punta dei treni è pari a 250 km/h. Il forte incremento della richiesta di capacità su tale linea Direttissima da parte di servizi alta velocità è legata sia alla forte domanda di mobilità sulla relazione Roma-Milano, sia alla necessità di garantire servizi ad alta velocità anche su altre relazioni, quali Roma-Venezia, Roma-Bolzano, Roma-Verona (ossia relazioni che si diramano rispetto alla Roma-Milano nella stazione di Bologna AV); a questi si aggiungono i servizi lunga percorrenza "convenzionali" offerti dal MIT. La linea in questione è, quindi, satura e la linea lenta Roma-Firenze non garantisce, alla totalità della popolazione interessata, velocità di servizio idonee a soddisfare le diverse esigenze attualmente presenti; tale linea, peraltro, oltre a garantire velocità di punta inferiori, è già fortemente interessata dal traffico regionale ad alta frequenza della regione Lazio, nonché dal traffico merci. Si rileva, quindi, in relazione a tale aspetto, che nel DSPM, pur essendo tralasciata una visione programmatica estesa al prossimo decennio, non sono formulate previsioni circa il potenziamento della capacità necessario sulla relazione Roma-Firenze (dovendosi, invece, notare che tra Roma e Napoli sono attualmente in servizio tre linee: quella ad alta velocità, quella lenta via Formia e quella lenta via Cassino), che si potrebbe realizzare tramite progetti di sestuplicamento, ossia di costruzione di una nuova linea ferroviaria, eventualmente per lotti funzionali successivi, a partire dalla tratta estrema a sud ("1° Biv. Orte Sud - BV/PC Settebagni") che RFI ha dichiarato satura.

Tale valutazione - pur tenendo presente che ogni decisione al riguardo è ovviamente di competenza del MIT, con la collaborazione tecnica del GI (che è titolato all'effettuazione dell'analisi di capacità) - emerge spontanea sulla base dei numerosi conflitti che nel corso degli anni si sono manifestati durante i processi di allocazione capacità annuale e quadro, e non pare, al momento, che il semplice potenziamento tramite ERTMS della linea Direttissima possa essere sufficiente; inoltre, l'Autorità è a conoscenza d'interlocuzioni avvenute tra RFI e il Ministero, nel 2023, per l'eventuale finanziamento del sestuplicamento della Firenze-Roma, senza, tuttavia, che sia stato assicurato alcun seguito nel processo di definizione del CdP. Al riguardo, si evidenzia che RFI, in attuazione di quanto disposto dalla misura 30.2 dell'Allegato A alla delibera ART n. 95/2023, dal 1° gennaio 2026 e nell'ambito del sistema tariffario 2025-2029: (i) applica, ai treni più lenti che percorrono tale tratta, una specifica componente tariffaria (denominata "C1" e finalizzata a rispecchiare la scarsità di capacità) e (ii) è chiamata a destinare i ricavi correlati a tale componente tariffaria proprio al finanziamento, per la parte non già coperta da contributo pubblico, dei piani di potenziamento della capacità di cui all'articolo 33 del d.lgs. 112/2015, o di altri progetti finalizzati all'incremento della capacità dell'infrastruttura, con particolare riferimento alle tratte a capacità limitata o sature.

Rileva, infine, evidenziare che, nel documento di consultazione pubblicato nell'ambito del procedimento avviato con la delibera ART n. 49/2026, l'Autorità ha sottoposto ai soggetti interessati, tra l'altro, la proposta di destinare alle stesse finalità anche i ricavi derivanti dalle eventuali aste che dovessero essere esperite per l'assegnazione della capacità.

2.3.3 Paragrafo III.3.2 - L'offerta di trasporto ferroviario

2.3.3.1 Le indicazioni del MIT sulle modalità di utilizzazione dell'infrastruttura ferroviaria

Per quanto riguarda quanto riportato nel paragrafo "*I servizi commerciali e il Piano commerciale*", con riferimento alla programmazione, si legge:

- che "La **programmazione dei servizi**, in generale, ha adottato schemi cadenzati e integrati, mutuando parametri tecnici diffusi nelle reti confinanti (asse del minuto zero, progressioni biorarie-orarie-semiorarie-15 minuti). Ciò ha migliorato accessibilità, intermodalità e regolarità della circolazione.";
- "*In presenza di linee parallele, si è proceduto alla specializzazione per livelli di velocità omogenei.*";
- "*Nei grandi nodi urbani emergono criticità legate alla concentrazione dei servizi in pochi impianti, con necessità di azioni organizzative e infrastrutturali per migliorare la regolarità.*";
- "*Le tratte maggiormente utilizzate, attualmente, si riconducono a: Diretrici fondamentali (AV Milano-Napoli; Adriatica; Milano-Bologna; Milano-Venezia-Trieste/Udine; accesso al Brennero; Milano-Genova; Bologna-Padova; Bologna-Prato; Milano-Domodossola/Luino/Chiasso); Linee in corrispondenza dei principali nodi metropolitani (Milano, Roma, Bologna, Firenze, Torino, Palermo); Tratti a semplice binario configurabili come "strette"; Linee regionali utilizzate alla propria capacità contrattuale.*";
- "*Le prospettive prevedono, al di fuori della dorsale AV principale, un **utilizzo promiscuo** delle nuove infrastrutture per traffico viaggiatori e merci in compresenza, superando il precedente paradigma di separazione temporale.*".

Si rileva che quanto sopra parrebbe rappresentare una descrizione delle modalità di utilizzazione della rete (che, peraltro, si limita a pochi enunciati), seppur nello stesso DSPM non venga fornita alcuna indicazione strategica di utilizzazione delle varie porzioni della rete (ad esempio in termini di segmenti di trasporto da servire, di ripartizione della capacità tra tali segmenti, etc.), anche in considerazione delle criticità emerse in termini di disponibilità di capacità derivanti da un aumento generale dell'offerta di trasporto passeggeri. Tali indicazioni potrebbero, ad esempio, privilegiare esplicitamente la programmazione di servizi di trasporto ferroviario transfrontaliero in accordo con i Paesi UE limitrofi. Le indicazioni del Concedente, responsabile per la definizione della politica dei trasporti, dovrebbero – infatti - costituire le linee guida a cui il GI deve ispirarsi ai fini dell'allocazione di capacità e, ancora prima, nel definire (i) i modelli di esercizio, e quindi i criteri di utilizzazione e il mix di traffico da ritenersi massimamente efficaci e ottimali per ogni linea, oltre che (ii) le eventuali specializzazioni delle linee; tale impostazione è già evidente nel futuro Regolamento UE per la capacità ferroviaria, secondo il quale nell'allocazione capacità le indicazioni dello "Stato Membro" consentono di perseguire, oltre che un impiego ottimale ed efficiente dell'infrastruttura, anche la massimizzazione del benessere sociale.

Tali indicazioni circa le modalità di utilizzazione della rete dovrebbero essere meglio esplicitate nel DSPM, anche con attenzione ad alcune nuove grandi opere nell'ambito del contesto geografico in cui vanno ad operare, sia in ambito merci che in ambito passeggeri. Come esempio, per il trasporto merci può indicarsi il Terzo Valico dei Giovi (di fondamentale importanza per i segmenti merci e passeggeri sulla relazione Genova-Milano), il quale viene citato nel documento con riferimento ai lavori di ultimo miglio in corso nel porto di Genova e all'allacciamento di quest'opera con la nuova bretella Bivio Corvi-Bivio Polcevera appena completata a fine 2025, ma non viene analizzato l'impatto dell'opera, valutando (i) sia l'effetto della sua prosecuzione verso l'area di Milano, attraverso il quadruplicamento sia della tratta Tortona Voghera, (ii) sia la necessità di intervenire per ridurre le interferenze tra i flussi di traffico Nord Sud, lungo il Corridoio Mare del Nord-Reno-Mediterraneo, e Ovest-Est lungo il Corridoio Mediterraneo. Inoltre, non viene fornita al lettore la prospettiva di quale si ritenga dover essere l'utilizzo vocazionale di questa nuova importantissima opera, motivando la scelta di una determinata elettrificazione, della massima velocità della linea o del passo della linea, al fine di giustificare un utilizzo specializzato o misto, che andrebbe conseguentemente ad indirizzare la definizione del modello di esercizio sulla stessa linea.

Le stesse considerazioni valgono per il quadruplicamento della linea Brescia Verona Vicenza, che costituisce un'altra nuova opera fondamentale per l'asse trasversale che serve il nord del paese, rispetto alla quale non viene evidenziata alcuna analisi che giustifichi le scelte infrastrutturali operate, diverse, in termini di velocità massima ed elettrificazione, rispetto al tratto di linea AV Milano Brescia. Anche in questo caso non viene descritta una politica di trasporto sottostante a lungo termine, che chiarisca quale sia l'idea di differenziazione dei flussi di traffico tra linea storica e nuova linea AV/AC con caratteristiche tecniche idonee anche per il trasporto merci.

Più in generale, le stesse indicazioni strategiche potrebbero intervenire interrogandosi e valutando il mancato utilizzo (se non in casi assai residuali), da parte del traffico merci, delle linee AV/AC costruite negli anni, in modo da eventualmente rivalutare l'opportunità del ricorso generalizzato al modello AV/AC ("Alta Velocità/Alta Capacità") anche per la realizzazione dei futuri ulteriori potenziamenti/sviluppi infrastrutturali, in luogo del ricorso a modelli realizzativi focalizzati sull'esercizio dei soli servizi di trasporto AV o sull'esercizio dei soli servizi AC, a seguito di valutazioni specifiche caso per caso. La contemporanea previsione di specifiche AV e AC per molte delle linee in esercizio o in costruzione ha, infatti, certamente incrementato i

costi di realizzazione delle infrastrutture, rispetto a quanto avvenuto per infrastrutture realizzate con sole specifiche AV in altri paesi europei (p.es. Francia e Spagna)⁸.

2.3.3.2 I trasporti media-lunga percorrenza oggetto di OSP

Fatte salve le osservazioni dell’Autorità circa la stima della domanda di mobilità, con riguardo alle indicazioni generali, contenute nel DSPM e riferibili all’attuale Contratto di Servizio dei servizi media lunga percorrenza (MLP) oggetto di OSP che saranno protagonisti della prossima procedura di affidamento, si osserva come il testo non dia indirizzi in merito alla riprogrammazione o ai criteri di riprogrammazione di tali servizi che si configurano, sostanzialmente, invariati rispetto all’offerta storica. Tuttavia, l’offerta di servizi MLP deriva da uno scenario nel quale sia la domanda di trasporto, sia i servizi AV, erano profondamente differenti e meno sviluppati rispetto allo scenario attuale; peraltro, nel frattempo, anche i servizi regionali sono stati modificati, con sviluppo delle linee su più regioni, come consentito dalla normativa vigente. Considerata l’evoluzione del settore ferroviario e della domanda di mobilità, nonché la presenza di diversi Soggetti Competenti – regioni e province autonome, oltre il MIT – si ritiene che l’aggiornamento del DSPM costituisca l’occasione più appropriata per riflettere sulle caratteristiche e sul ruolo che i servizi ferroviari MLP debbano avere nel contesto complessivo dei servizi ferroviari, ivi inclusi quelli eserciti in regime di OSP e quelli eserciti in regime di libero mercato.

2.3.3.3 Lo Stretto di Messina: i servizi di collegamento eserciti nell’ambito dei CdP ferroviari e il Ponte

Dal DSPM non si evince quali siano le intenzioni programmatiche di medio e lungo termine relativamente ai servizi di collegamento con mezzi marittimi veloci sulla linea Villa San Giovanni-Messina, svolti nell’ambito del Contratto di Programma parte servizi in scadenza, aspetto sul quale il Ministero competente dovrebbe fornire maggiori informazioni. Infatti, mentre nel documento sono presenti alcuni richiami al servizio di collegamento marittimo con mezzi veloci sulla linea Reggio Calabria-Messina, svolto fino al 30/09/2023 *“a seguito dell’affidamento del servizio ad un nuovo contraente”*, non vi sono cenni all’analogo servizio sulla linea Villa San Giovanni-Messina, che risulta essere ancora svolto da Blu-Jet S.r.l. – *“società soggetta a Direzione e coordinamento di RFI SpA, che ne detiene l’intera proprietà”*. Sul tema occorre richiamare la pronuncia del 13 ottobre 2022 della Corte di Giustizia dell’Unione Europea sulla causa pregiudiziale C 437/21 e la successiva sentenza del Consiglio di Stato 27 febbraio 2023 sul ricorso n. 5922/2020, nonché la corrispondenza intercorsa al riguardo tra gli Uffici dell’Autorità e il MIT, nell’ambito della quale quest’ultimo ha specificato che l’inclusione della linea Villa San Giovanni-Messina nel perimetro degli altri servizi con mezzi veloci svolti nello Stretto di Messina da affidare tramite gara sarebbe stata presa in considerazione *“al momento in cui terminerà la vigenza del Contratto di Programma-Parte Servizi 2021-2026, per la tratta*

⁸ Si veda, al riguardo, quanto affermato dalla Corte dei Conti Europea nella relazione speciale 19/2018 ([link](#)): *“il costo di una linea ad alta velocità “mista” (trasporto combinato di passeggeri e merci) è maggiore rispetto a quello di una linea ad alta velocità per soli passeggeri, poiché le pendenze e i raggi di curva rendono i tracciati dei corridoi meno flessibili e questi necessitano, solitamente, di una superficie maggiore. Anche i costi di manutenzione delle linee miste saranno più elevati, dato l’uso più intenso dell’infrastruttura”* (pag. 33).

Messina-Villa San Giovanni, ad oggi interamente a carico della RFI S.p.A. del gruppo Ferrovie dello Stato Italiane” (nota prot. ART n. 32316/2024 del 29 marzo 2024). Al riguardo, rileva quanto stabilito dal Consiglio di Stato nella richiamata sentenza, laddove specifica che: *“La Corte ha concluso, quindi, dichiarando che il regolamento n. 3577/92, e in particolare l’articolo 1, paragrafo 1, e l’articolo 4, paragrafo 1, di tale regolamento, devono essere interpretati nel senso che essi ostano ad una normativa nazionale che abbia lo scopo di equiparare dei servizi di trasporto marittimo a dei servizi di trasporto ferroviario, qualora tale equiparazione abbia l’effetto di sottrarre il servizio in questione all’applicazione della normativa in materia di appalti pubblici ad esso applicabile. Alla luce di tali considerazioni consegue che, nel caso di specie, l’amministrazione ha utilizzato il disposto dell’art. 47, comma 11 - bis, del decreto legge n. 50 del 24 aprile 2017, convertito in legge 21 giugno 2017, n. 96, per sottrarre al mercato dell’evidenza pubblica un appalto di servizi che, invece, in relazione alla natura reale degli stessi, doveva seguirne le relative previsioni, atteso che i servizi di trasporto pubblico di passeggeri via mare con aliscafi non sono in alcun modo equiparabili ai servizi di trasporto pubblico di passeggeri per ferrovia”*. Pertanto, considerato che ci si aspetta la conclusione del regime di equiparazione dei servizi via mare con aliscafi ai servizi ferroviari e la relativa apertura al mercato secondo la disciplina del Regolamento (CEE) n. 3577/1992 e della delibera ART n. 22/2019 – attualmente in corso di revisione avviata con la delibera ART n. 169/2025 – occorre che il MIT fornisca ulteriori elementi anche in merito alla previsione di acquistare una nave veloce per il trasporto passeggeri, cui si fa cenno a pag. 108 del DSPM senza che siano fornite ulteriori specificazioni sui tempi per l’acquisto e sull’impiego previsto, anche in considerazione di quanto si auspica in merito alla modalità di affidamento di tali servizi nel prossimo futuro.

Inoltre si osserva, con riferimento a quanto riportato nella tabella V.1.1 *“Principali direttrici”* circa l’*“Attraversamento stabile Stretto di Messina”*, che le risorse stanziare al 2025 sono pari a 40 mln di € su 1.766 mln di € (poco più del 2% circa) in termini di fabbisogno per la realizzazione dell’opera, sebbene l’Accordo di programma, ex articolo 2, comma 7, d.l. n. 35 del 2023, siglato il 16 luglio 2025 tra RFI S.p.a., MIT, MEF, ANAS S.p.a., Regione Siciliana, Regione Calabria e Stretto di Messina S.p.a., dettagli le opere in carico a RFI S.p.a. all’art. 5, ben riportando la condizione *“subordinatamente allo stanziamento delle risorse finanziarie necessarie”*. Nessuna evidenza pratica o richiamo a tale Accordo di programma è resa nel documento *de quo* che rassicuri in merito all’allocazione delle risorse necessarie alla sua implementazione, potendo comportare un pregiudizio al conseguimento del target di avvio dell’operatività del collegamento stabile, allo stato previsto per il 2034, come da PEF presentato per il relativo Parere a questa Autorità da Codesto Ministero, da ultimo, in data 26 marzo 2026. Si rammenta, poi, che lo scenario sotteso al modello di traffico adottato da Stretto di Messina S.p.a. presuppone il completamento, entro lo stesso anno, del *“primo lotto prioritario della linea AV Salerno – Reggio Calabria (Lotto 1 Battipaglia – Praia)”* e l’efficientamento della direttrice appartenente al corridoio Scandinavo-Mediterraneo, *“Palermo - Catania – Messina”*, coerentemente con la *policy* emergente dal Regolamento (UE) 2024/1679⁹.

⁹ *“L’integrazione delle linee ad alta velocità esistenti con linee progettate per una velocità di almeno 160 km/h dovrebbe a sua volta portare a effetti di rete, a una rete più coerente e a un aumento del numero di passeggeri che viaggiano in treno.”* (Considerando (46), [Regolamento \(UE\) 2024/1679](#))

2.3.4 L'accessibilità al network ferroviario

2.3.4.1 L'accessibilità dei territori.

L'accessibilità dei territori è garantita tramite l'insieme dei modi di trasporto disponibili e tra loro integrati e, tra questi, la modalità ferroviaria è, di frequente, quella di maggior rilievo in termini di benessere sociale sia per la breve che per la media-lunga percorrenza, in presenza di livelli di domanda adeguati.

Tra i contenuti propri del DSPM, è prevista anche la *“specifica indicazione [degli interventi] da realizzarsi nelle regioni del Mezzogiorno in conformità agli obiettivi di cui all'articolo 7-bis, comma 2, del decreto-legge 29 dicembre 2016, n. 243, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 febbraio 2017, n. 18”*. Tuttavia, salvo sporadici richiami ai progetti PNRR, agli interventi già programmati sulle direttrici principali e allo sviluppo del settore della logistica ferroviaria, non sono individuati interventi specifici nell'area del Mezzogiorno volti a colmare il deficit di accessibilità che emerge rispetto alle altre regioni del paese e che contribuisce ad alimentare il progressivo spopolamento dei territori, limitando – altresì - l'accesso ai servizi essenziali per la popolazione, in particolar modo da parte delle fasce deboli di questa, esponendole al rischio di isolamento. Il tema dell'accessibilità e della connettività delle regioni italiane, con particolare riferimento a quelle del Mezzogiorno, andrebbe indagato più approfonditamente anche a mezzo di indicatori specifici volti a valutare l'effettiva offerta di servizi. Ad esempio, come è noto, i tempi di percorrenza dei collegamenti ferroviari dei due capoluoghi della Calabria e della Sicilia con qualsiasi altro capoluogo regionale risultano superiori alle 4 ore (su tale prestazione influiscono, in particolare, i tempi necessari per il trasferimento dei treni sui traghetti), o, ancora, le regioni Abruzzo, Molise, Puglia e Basilicata, sono servite da collegamenti con non più di 2-3 altre regioni, fruendo di una l'offerta di trasporto ferroviario molto limitata.

Analogamente, pur essendo nel DSPM più volte richiamati gli obiettivi di multimodalità e integrazione modale, non risultano chiaramente identificati gli indirizzi e gli interventi concreti finalizzati a rafforzare l'interscambio con i servizi di trasporto pubblico locale, quali, oltre il miglioramento del layout e del dimensionamento degli oggetti presenti nelle stazioni: la previsione di servizi di adduzione da/per le stazioni tramite utilizzo del TPL, nonché la previsione di uno specifico obbligo di perseguire, a cura dei richiedenti OSP (qualunque sia la modalità di trasporto utilizzata) l'obiettivo di una programmazione oraria coordinata tra i servizi, sia intramodale, che intermodale (ad esempio, allo stato attuale, non è prassi comune tra le Regioni/Province autonome richiedere un coordinamento tra gli orari dei treni afferenti a contratti di servizio diversi all'interno di una medesima stazione).

2.3.4.2 L'accessibilità da garantirsi alle Persone a Ridotta Mobilità- i servizi PRM

Per quanto riguarda i servizi alle PRM, è necessario preliminarmente rilevare che a inizio pagina 76 del DSPM, si richiama la decisione assunta con il Terzo Atto Integrativo al CdP-S 2022-2026 di escludere dal perimetro del contratto il servizio di assistenza alle persone con disabilità e a ridotta mobilità (PRM), motivata dalla necessità – a seguito delle valutazioni espresse dall'Autorità nell'ambito delle *“Risultanze delle attività istruttorie della delibera n. 187/2023”* – di considerare tale servizio non più come facente parte del PMdA, bensì *“alla stregua degli “altri servizi alle Imprese Ferroviarie” di Secondo Pillar e come tale non più oggetto di contribuzione pubblica.”*

Al riguardo, si osserva che l'affermazione sopra riportata sembra implicare che gli "altri servizi alle Imprese Ferroviarie" (ovverosia gli impianti e servizi di cui all'articolo 13, commi 2, 9 e 11, del d.lgs. 112/2015) non possano essere oggetto di contribuzione pubblica; tale affermazione appare contraddetta dalla circostanza che il contratto di programma, parte investimenti, attualmente vigente, prevede contributi alla realizzazione di scali merci e altri impianti di servizio.

Si osserva, inoltre, che qualora l'affermazione citata faccia riferimento ad alcuni degli impianti o servizi in questione (o ad alcuni costi ad essi relativi), ciò andrebbe precisato e motivato, posto che l'allegato 5 alla direttiva 2012/34/UE, al punto (1), prevede espressamente che il contratto di programma possa avere ad oggetto gli impianti di servizio.

In definitiva, ogni decisione sul livello di contribuzione pubblica a favore del servizio PRM, erogato da parte dello Stato per il tramite del CdP, rientra nelle prerogative del Ministero competente e su tali decisioni non interviene l'Autorità.

Con riferimento all'articolo 1, comma 7, lettera g), del d.lgs. n. 112/2015, che prevede l'inclusione, tra i contenuti del DSPM, delle metodologie di valutazione degli investimenti con particolare riferimento anche all'accessibilità per le persone con disabilità, si osserva, in via preliminare, che, con riguardo alle PRM, il DSPM dovrebbe essere impostato in coerenza con i principi desumibili dagli articoli 9 e 20 della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, ratificata con legge 3 marzo 2009, n. 18, i quali assumono l'accessibilità ai trasporti e la mobilità personale con la maggiore indipendenza possibile quali obiettivi sostanziali dell'azione pubblica. In tale prospettiva, l'accessibilità non costituisce un profilo meramente settoriale, quanto piuttosto un criterio trasversale della pianificazione strategica, idoneo a orientare la definizione delle priorità di investimento, delle metodologie valutative e degli indicatori di risultato.

L'accessibilità dovrebbe essere, quindi, progettata traguardando il viaggio del passeggero nel suo insieme, piuttosto che come mera somma di interventi isolati. In tale prospettiva, in ambito ferroviario essa richiede che siano effettivamente accessibili e fruibili la stazione, il materiale rotabile, e tutte le informazioni necessarie a programmare e a gestire il viaggio (la cui accessibilità è definita in conformità all'Accessibility Act e alla normativa nazionale di recepimento). È sufficiente che uno solo di tali segmenti presenti una barriera perché l'intero percorso/servizio risulti, in concreto, non accessibile. La medesima logica vale anche per il primo e l'ultimo miglio: se i collegamenti di adduzione alla stazione, il trasporto pubblico locale o comunque il segmento precedente o successivo al viaggio ferroviario non sono accessibili, la PRM può essere di fatto impossibilitata a utilizzare il treno, con conseguente vanificazione, almeno parziale, degli investimenti realizzati sul solo ambito ferroviario. Il DSPM, del resto, richiama espressamente la centralità dell'accessibilità intermodale e del ruolo delle stazioni nel contesto territoriale.

Fatte tali premesse, si evidenziano i seguenti profili.

1. In ordine alle metodologie di valutazione degli investimenti, l'articolo 1, comma 7, lettera g), del d.lgs. n. 112/2015, come modificato dall'articolo 22 del d.l. n. 19/2026, richiede che il DSPM consideri espressamente, tra l'altro, anche l'accessibilità con riguardo alle PRM. Il DSPM dà atto che l'aggiornamento 2025 del CdP-Investimenti e il Terzo Atto Integrativo del CdP-Servizi hanno introdotto, in coerenza con l'articolo 22 del d.l. n. 19/2026, piani pluriennali per l'accessibilità delle PRM, corredati da specifici indicatori di monitoraggio dell'avanzamento.

Tuttavia, tali elementi non risultano ancora restituiti nel documento strategico con un livello di evidenza tale da renderne immediatamente leggibili la struttura, i contenuti, i criteri e il raccordo con le metodologie di valutazione ex ante, in itinere ed ex post (cfr. DSPM, sez. V.5, p. 125, e cap. VI).

In altri termini, il rilievo non attiene alla totale assenza della tematica o degli strumenti di monitoraggio, bensì alla necessità di una loro più chiara emersione e sistematizzazione nel DSPM, quale asse strategico autonomo, prioritario e misurabile della programmazione.

In chiave ricognitiva, tale rilievo appare confermato anche dal confronto tra le edizioni 2018 e 2025 del Piano commerciale di RFI, che costituiscono documenti rilevanti ai fini della rappresentazione della programmazione infrastrutturale del Gestore. Il Piano commerciale 2018 riconduceva, infatti, il rinnovamento delle stazioni al Piano Stazioni, mediante i progetti Easy Station e Smart Station, prevedendo entro il 2026 l'adeguamento di stazioni medio-grandi individuate su base regionale secondo una rappresentazione omogenea del programma; il Piano commerciale 2025 riconduce, invece, la medesima materia al Piano Integrato Stazioni, utilizzando una diversa unità di osservazione, fondata sulle località di servizio oggetto di intervento, sulle località rinnovate e su quelle rinnovate con accessibilità alle PRM dal 2018 in poi, nonché su cronoprogrammi distinti per fabbricato viaggiatori, aree esterne e accessibilità. Tale disomogeneità espositiva, a fronte della sostanziale continuità del quadro normativo di riferimento in materia di accessibilità delle PRM, non consente un'immediata verifica del grado di raggiungimento degli obiettivi già dichiarati con orizzonte 2026.

In relazione a quanto sopra, a titolo meramente esemplificativo e senza pretesa di esaustività, il confronto tra le edizioni 2018 e 2025 del Piano commerciale di RFI evidenzia, per l'Abruzzo, elementi concreti che rendono difficoltosa la lettura dell'evoluzione nel tempo dell'avanzamento degli interventi. Nel Piano commerciale 2018, infatti, il rinnovamento delle stazioni abruzzesi era ricondotto al Piano Stazioni, mediante i progetti Easy Station e Smart Station, e si affermava che, a fronte di 79 località di servizio attive per il servizio viaggiatori, entro il 2026 sarebbero state trasformate e adeguate 9 stazioni medio-grandi presenti sul territorio regionale, tra cui Giulianova, Teramo, L'Aquila, Pescara Porta Nuova, Chieti, Sulmona, Avezzano e Vasto San Salvo, con interventi finalizzati anche all'abbattimento delle barriere architettoniche e al miglioramento dell'accessibilità al treno. Nel Piano commerciale 2025, invece, la medesima materia, ricondotta al Piano Integrato Stazioni, è rappresentata secondo una diversa logica: in Abruzzo risultano 89 località di servizio, ma solo 7 località di servizio oggetto di intervento, individuate in Avezzano, Giulianova, L'Aquila, Pescara, Sulmona, Teramo e Vasto San Salvo; il documento precisa che tutte hanno lavori in corso, ma le attivazioni relative a fabbricato viaggiatori, aree esterne e accessibilità risultano distribuite tra il 2025, il 2026 e il 2027. Inoltre, nella stessa scheda regionale, Sulmona è l'unica località indicata sia tra le località rinnovate, sia tra quelle rinnovate con accessibilità PRM dal 2018 in poi. Ne deriva che, dal solo raffronto documentale, non risulta immediatamente verificabile se il target regionale formulato nel 2018, pari a 9 stazioni da trasformare e adeguare entro il 2026, sia stato integralmente raggiunto, oppure se sia stato rifasato, se sia confluito solo in parte nel nuovo perimetro di 7 località del Piano Integrato Stazioni o se, ancora, vi sia stato un mutamento dei criteri di rappresentazione degli interventi. La criticità sopra evidenziata, pur emergendo con particolare evidenza nel caso abruzzese, non appare circoscritta a tale ambito territoriale, ma si riscontra anche per altre regioni, talora con numerosità ancora più ampie, per le

quali il mutamento di perimetro e dei criteri espositivi rende ugualmente complessa la ricostruzione dell'effettiva progressione degli interventi nel tempo.

Ne deriva l'esigenza che il DSPM e i correlati strumenti attuativi assicurino, per il segmento PRM, criteri stabili di classificazione e definizione di indicatori, idonei a rendere leggibili nel tempo priorità, avanzamento e risultati della programmazione.

2. Con riguardo al paragrafo III.3.3 del DSPM, relativo alla collaborazione tra RFI, Regioni e Province autonome per la pianificazione integrata dell'accessibilità multimodale alle stazioni, appare opportuno evidenziare come i tavoli tecnici permanenti ivi previsti possano costituire la sede idonea per valorizzare anche il coordinamento con le competenze regionali e comunali di cui all'articolo 26 della legge n. 104/1992, che disciplina le misure volte ad assicurare la mobilità delle persone con disabilità, assicurando il necessario raccordo con la strategia di sviluppo dell'accessibilità del gestore di stazione. Ciò al fine di garantire, in coerenza con quanto illustrato nelle premesse, continuità all'intera catena del viaggio, considerando non solo l'accessibilità del servizio ferroviario, ma anche quella dei collegamenti di adduzione alla stazione e di prosecuzione del viaggio, il cui difetto può compromettere, in concreto, la fruibilità del servizio ferroviario da parte delle PRM.
3. Ferme le considerazioni che precedono, dal DSPM emergono, con riguardo alla mobilità delle PRM, due linee di azione distinte, ma non ancora pienamente coordinate sul piano strategico: da un lato, l'accessibilità infrastrutturale delle stazioni e dei nodi di interscambio; dall'altro, il servizio di assistenza erogato tramite il circuito PRM.

In tale quadro, appare opportuno esplicitare meglio come tali direttrici di intervento dialoghino tra loro e come si raccordino con la distinta dimensione dell'accessibilità garantita dall'impresa ferroviaria e dal materiale rotabile, anch'essa rilevante ai fini della fruibilità complessiva del servizio ferroviario. In particolare, andrebbe chiarito secondo quali criteri l'inserimento di una stazione nel circuito di assistenza si rapporti alla programmazione degli interventi infrastrutturali, distinguendo i casi in cui l'assistenza assolve una funzione transitoria o integrativa rispetto a carenze infrastrutturali, da quelli in cui, pur in presenza di un adeguato livello di accessibilità infrastrutturale, essa conserva una propria autonoma valenza funzionale, in ragione della complessità della stazione, dei flussi, dell'interscambio o delle esigenze operative connesse alla fruibilità del viaggio.

Resta fermo che, in coerenza con gli articoli 9 e 20 della Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità e con quanto illustrato nelle premesse, la priorità dovrebbe essere riconosciuta all'accessibilità infrastrutturale, in quanto maggiormente idonea ad assicurare alle PRM una fruizione del viaggio quanto più possibile autonoma. In tale prospettiva, il servizio di assistenza non dovrebbe essere considerato sostitutivo rispetto al superamento delle carenze infrastrutturali, quanto piuttosto misura complementare, integrativa o, in taluni contesti, quale ulteriore presidio funzionale alla piena fruibilità della stazione e del viaggio.

2.3.5 Il trasporto merci e il sistema logistico nazionale

Per quanto riguarda il trasporto merci, nel paragrafo III.3.4 del DSPM (pag.78), si legge: *"La strategia di connessione dei terminal alla Rete Ferroviaria Nazionale (RFN) si concentra sul **potenziamento dell'ultimo***

miglio, ovvero i collegamenti diretti tra i grandi hub logistici (porti, interporti e terminali privati) e i corridoi principali.

Per ottimizzare questi collegamenti, le operazioni di attestamento, composizione dei treni, manovra e movimentazione devono poter contare su **binari adeguati alla lunghezza standard** europea, su **sagome idonee ai convogli** più moderni e su una **dotazione tecnologica** che consenta una gestione digitale delle informazioni, un monitoraggio continuo e una riduzione significativa dei tempi logistici.”. In particolare, le azioni ritenute necessarie sono:”

- **Infrastruttura fisica:** Realizzazione di raccordi ferroviari moderni che eliminano la necessità di trasbordi intermedi su gomma e promozione dell'integrazione di questi binari per collegare direttamente le banchine portuali, gli scali pubblici e i magazzini alla rete principale.
- **Standard Prestazionali:** Adeguamento dei binari di raccordo ai parametri europei, come il carico assiale da 22,5 tonnellate e la possibilità di accogliere treni lunghi fino a 750 metri.
- **Digitalizzazione:** Implementazione di sistemi **IoT e Digital Twin** per monitorare le manovre in tempo reale e ridurre i tempi di occupazione dei binari.“.

Il terzo punto dovrebbe essere mirato alla disponibilità di piattaforme interoperabili volte a “la condivisione tempestiva dei dati fra gestori infrastrutturali, terminalisti, operatori ferroviari, imprese di navigazione e autorità doganali, così come la diffusione dei corridoi doganali digitali, contribuiscono a ridurre le attese, migliorare la prevedibilità, ottimizzare l'utilizzo della capacità ferroviaria e accrescere l'affidabilità dei servizi.”.

A tal proposito, si ritiene utile che in tale paragrafo siano, ove ritenuto possibile, evidenziate anche le caratteristiche dei modelli di esercizio ideali dei terminali, anche in relazione all'attuale situazione normativa di sicurezza ferroviaria e alle relazioni commerciali che usualmente intercorrono tra i vari operatori economici.

Un corretto bilanciamento tra oneri legati norme di sicurezza (ad esempio manovre e trasporto merci pericolose) e sostenibilità degli stessi da parte degli operatori del mercato, è assolutamente essenziale per la competitività e lo sviluppo del trasporto ferroviario delle merci. Analogamente, una maggiore attenzione circa la regolamentazione dei rapporti tra i vari operatori economici (ad esempio prevedendo clausole penali nei contratti commerciali per annullamento del trasporto ferroviario, estesi anche a soggetti esterni alla regolazione ferroviaria di cui al d.lgs. 112/2015) potrebbe portare a miglioramenti nell'utilizzo efficace ed efficiente della capacità ferroviaria e a ridurre il fenomeno delle frequenti riprogrammazioni delle tracce orario.

Rileva, inoltre, evidenziare come tra gli “Interventi ferroviari nei porti e nelle connessioni porto-retroporto”:

- non sono riportate indicazioni circa le norme tecniche nazionali, che in alcuni casi possono rappresentare delle “barriere tecniche” sulle quali intervenire;
- l'inerzia nella regolarizzazione dei contratti di raccordo tra le Autorità di sistema portuale e RFI può rappresentare un fattore limitante della corretta utilizzazione delle potenzialità delle connessioni ferroviarie;

- risulta di interesse, infine, la definizione e adozione, su spinta del MIT, di un modello di affidamento in concessione delle infrastrutture ferroviarie a uso comune presenti sul sedime portuale, onde pervenire a modalità comuni di gestione efficace ed efficiente delle stesse.

Per quanto riguarda il trasporto merci internazionale appare più opportuno fare riferimento esclusivo ai Corridoi TEN-T del Reg. 2024/1679, visto che il Reg. 2010/913 che ha costituito i Corridoi Ferroviari Merci verrà a breve abrogato dal nuovo Regolamento sull'utilizzo della capacità ferroviaria.

2.3.6 Il rafforzamento del modello manutentivo di RFI

Nel paragrafo V.2 del DSPM è previsto che: *“Al fine di attuare l’implementazione del modello, RFI ha in corso un importante piano di **rafforzamento degli organici**, coadiuvato da un efficiente piano accelerato del processo di formazione professionale abilitativa per potenziare, principalmente, gli organici di esercizio (Operatori Specializzati per la Manutenzione – OSMI), necessari altresì per far fronte all’ingente piano d’investimenti (ivi inclusi gli interventi previsti dal PNRR).”*. Al riguardo, rileva evidenziare che l’accelerazione del processo di formazione, nel caso sia stato perseguito tramite il sacrificio di alcune attività formative, potrebbe portare a un livello di competenza tecnico-specialistica del personale non corrispondente a quello fino ad oggi garantito. E’ necessario, quindi, osservare come l’obiettivo del nuovo modello manutentivo di RFI debba essere quello di garantire maggiore presidio, ma auspicabilmente a parità – quanto meno - di competenze tecnico-specialistiche del personale impiegato a tal fine.

Tra gli “stress” cui RFI deve fare fronte è indicata: *“un’accelerazione dell’usura dell’infrastruttura con una conseguente riduzione del suo ciclo di vita, con necessità di interventi sempre più frequenti sulle linee e nei nodi a fronte della crescita dei volumi di traffico sulla rete;”*. Da tale affermazione scaturirebbe una stretta correlazione tra il maggiore traffico e la maggiore frequenza di interventi, cui dovrebbe corrispondere un incremento dei costi diretti che, secondo quanto previsto dal quadro normativo e regolatorio vigente, devono essere sostenuti dalle imprese ferroviarie per l’utilizzo dell’infrastruttura, piuttosto che coperti per il tramite del CdP.

Infine, si rileva come a pagina 115 del DSPM, con riferimento all’implementazione dell’ERTMS, sia previsto che: *“nei prossimi Contratti di Programma il Gestore relazionerà su base annuale e con prospettiva quinquennale sui costi diretti ed indiretti che la reale ed effettiva implementazione dell’ERTMS genera in termini di aggravio manutentivo. La pianificazione deve essere validata da specifica analisi costi benefici approvata dal MIT e monitorata nei CDP.”*. Non appare essere chiaro a quali aggravii prevedibili il documento faccia riferimento, anche perché, qualora tali aggravii manutentivi dovessero verificarsi per il passaggio dai sistemi di segnalamento tradizionali all’ERTMS, che notoriamente è un sistema di segnalamento di c.d. Classe A, lo stesso avrebbe solamente il valore aggiunto dell’incremento del grado di interoperabilità delle linee, piuttosto che anche quello di efficientamento dei costi dell’infrastruttura rispetto all’impiego dei sistemi di segnalamento tradizionali di c.d. Classe B.

Alla luce delle considerazioni sopra esposte, è reso il parere ex articolo 1, comma 7-bis, del d.lgs. 112/2015, relativamente all’edizione 2026 del Documento strategico pluriennale della mobilità (DSPM) ferroviaria di cui all’articolo 1, comma 7, dello stesso d.lgs. 112/2015, trasmesso dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti con la citata nota del 31 marzo 2026 (prot. ART 19980/2026).

Il presente parere è trasmesso al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, nonché pubblicato sul sito *web* istituzionale dell’Autorità.

Torino, 29 aprile 2026

Il Presidente
Nicola Zaccheo

(documento firmato digitalmente
ai sensi del d.lgs. 82/2005)