

REVISIONE DELLE MISURE DI REGOLAZIONE SULL'ACCESSO
EQUO E NON DISCRIMINATORIO ALLE INFRASTRUTTURE
FERROVIARIE APPROVATE CON LA DELIBERA N. 70/2014.
AVVIO DEL PROCEDIMENTO E INDIZIONE DI UNA
CONSULTAZIONE

Relazione Illustrativa

ART

SOMMARIO DEL DOCUMENTO

SOMMARIO DEL DOCUMENTO	1
INDICE DELLE ABBREVIAZIONI	2
PREMESSA	3
RIFERIMENTI NORMATIVI E CONTESTO	4
Riferimenti normativi.....	4
Legislazione europea:	4
Legislazione nazionale:	4
Normativa secondaria e atti di regolazione:.....	4
INQUADRAMENTO NORMATIVO E REGOLATORIO.....	4
OSSERVAZIONI GENERALI E TEMI DI INTERVENTO REGOLATORIO DA PARTE DELL'AUTORITÀ CONNESSI ALL'ALLOCAZIONE DELLA CAPACITÀ	10
CONTENUTI DEL DOCUMENTO DI CONSULTAZIONE.....	13
Misura 1 - Oggetto e ambito di applicazione delle misure	13
Misura 2 - Definizioni.....	14
Misura 3 - Principi generali per i processi di allocazione della capacità infrastrutturale	14
Misura 4 - Principi e criteri generali per l'implementazione delle attività di allocazione della capacità infrastrutturale	15
Misura 5 - Modalità operative del processo di allocazione nel caso di richieste confliggenti.....	16
Misura 6 - Criteri di priorità da applicarsi nell'allocazione di capacità in caso di coordinamento tra richieste confliggenti	17
Misura 7 - Modalità di allocazione di capacità annuale tramite asta, da applicarsi in caso di richieste di capacità aventi pari priorità	21
Misura 8 - Limiti di capacità assegnabile con AQ.....	23
Misura 9 - Limiti di capacità assegnabile in sede di allocazione annuale	24
Misura 10 - Disposizioni transitorie e finali	25

INDICE DELLE ABBREVIAZIONI

AQ	<i>Accordi quadro</i>
ART	<i>Autorità di regolazione dei trasporti</i>
DB InfraGO	<i>Gestore dell'infrastruttura ferroviaria nazionale tedesca</i>
ERegG	<i>German Railway Regulation Act "Eisenbahnregulierungsgesetz"</i>
GI	<i>Gestore dell'infrastruttura</i>
MIT	<i>Ministero delle infrastrutture e dei trasporti</i>
MEF	<i>Ministero dell'economia e delle finanze</i>
IF	<i>Imprese ferroviarie</i>
IFI	<i>Infrastruttura ferroviaria italiana</i>
IFN	<i>Infrastruttura ferroviaria nazionale</i>
OSP	<i>Obbligo di servizio pubblico</i>
PAPS	<i>pre-arranged paths</i>
PIR	<i>Prospetto informativo della rete</i>
PMdA	<i>Pacchetto Minimo di Accesso</i>
RFI	<i>Rete Ferroviaria Italiana S.p.A.</i>
VIR	<i>Verifica di impatto della regolazione</i>
UE	<i>Unione europea</i>

PREMESSA

La presente relazione illustrativa (di seguito: relazione) riporta le valutazioni effettuate dagli Uffici ai fini dell'avvio del procedimento di revisione della delibera n. 70/2014 del 31 ottobre 2014, recante "Regolazione dell'accesso equo e non discriminatorio alle infrastrutture ferroviarie e avvio del procedimento per la definizione dei criteri per il pedaggio per l'utilizzo delle infrastrutture ferroviarie", che, in considerazione delle conclusioni cui è pervenuta la VIR effettuata sulla citata delibera n. 70/2014 a seguito dell'avvio del pertinente procedimento con delibera n. 23/2025 del 6 febbraio 2025, si ritiene debba focalizzarsi su tre ambiti tematici specifici, come di seguito richiamati:

- limiti della capacità infrastrutturale ferroviaria prenotabile su base pluriennale tramite Accordi Quadro;
- limiti della capacità infrastrutturale ferroviaria allocabile su base annuale nel processo di definizione dell'orario di servizio;
- definizione di principi e criteri di priorità da utilizzarsi nelle varie fasi del processo di allocazione della capacità infrastrutturale ferroviaria.

Oltre all'illustrazione delle principali fonti normative e regolamentari nazionali ed eurounitarie, nella presente relazione sono riportate considerazioni generali sul contesto a cui lo schema di atto di regolazione che si pone in consultazione (nel seguito: documento) fa riferimento; si rappresenta, inoltre, che per quanto giudicato rilevante, al momento, si è tenuto conto, nella definizione delle misure di regolazione, dello schema di regolamento UE, ST 16833/2025 - 2023/0271, sull'uso della capacità ferroviaria nello Spazio Ferroviario Unico Europeo che modifica la direttiva 2021/34/UE e abroga il regolamento UE 913/2010, sui cui contenuti è stato raggiunto l'accordo politico, tra le tre istituzioni UE competenti (Commissione, Consiglio e Parlamento), con la conclusione positiva della procedura di trilogio il 18 novembre 2025, e per il quale, al momento, si attende la pubblicazione ufficiale entro la fine del primo semestre 2026.

Infine, evidenziando che le misure di regolazione proposte nel documento sono concepite come applicabili alla IFI, qualificabile come l'insieme della IFN e delle infrastrutture ferroviarie regionali a questa interconnesse, e quindi alle infrastrutture rientranti nell'ambito di applicazione del d.lgs. 112/2015, si rappresenta che, con riferimento a queste ultime - tenuto conto delle loro peculiarità rispetto all'IFN, quali: (i) la presenza, anche in una prospettiva temporale di medio-lungo termine, di un'unica impresa che effettua il servizio di trasporto sulle stesse, in diversi casi in condizioni di integrazione verticale con il GI, e (ii) la correlata eventuale presenza, laddove il livello di integrazione verticale lo richieda, di un organismo terzo che svolga le c.d. "funzioni essenziali" di cui all'articolo 3, comma 1, lettera b-septies), del d.lgs. 112/2015, nonché (iii) le specifiche esigenze di programmazione dei servizi, prevalentemente finalizzati ad integrare il sistema di TPL regionale, e degli investimenti sulle stesse infrastrutture, secondo quanto previsto dalle Amministrazioni territorialmente competenti - ai fini di assicurare una proporzionata e ragionevole applicazione del quadro regolatorio, si è scelto di limitare la proposta regolatoria a quanto ritenuto strettamente necessario.

In particolare, per le suddette reti, si prevede l'applicazione di un'unica misura riferita ai limiti di capacità assegnabile con Accordo Quadro, finalizzata ad assicurare, tramite correlato ampliamento della quota di capacità allocabile in sede annuale, maggiore contendibilità nelle condizioni di accesso, in considerazione di eventuali possibili richieste di accesso che dovessero pervenire da parte di richiedenti che intendessero effettuare servizi di trasporto passeggeri, o merci, a mercato. In ogni caso, e con riferimento alla prospettiva dell'eventuale verificarsi di condizioni di saturazione o prossime alla saturazione di tratte di dette reti, in sede di emanazione delle indicazioni e prescrizioni sui PIR dei gestori regionali, si prescriverà di inserire nel PIR (nel quale sono già riportate, sempre a seguito di prescrizione dell'Autorità, le percentuali della capacità commerciale allocata) l'ulteriore obbligo, a carico dei gestori (o dei soggetti terzi incaricati dei compiti di svolgimento delle funzioni essenziali, ove sia stato necessario individuarli) di segnalare all'Autorità, nel rispetto di quanto previsto in materia dalla direttiva 2021/34/UE e dal d.lgs. 112/2015, l'eventuale verificarsi di condizioni di saturazione o di prevedibile imminente saturazione, di una o più porzioni delle infrastrutture dagli stessi gestite.

RIFERIMENTI NORMATIVI E CONTESTO

Riferimenti normativi

Legislazione europea:

1. direttiva 2012/34/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 21 novembre 2012 che istituisce uno spazio ferroviario europeo unico (rifusione);
2. regolamento di esecuzione (UE) 2016/545 della Commissione del 7 aprile 2016 sulle procedure e sui criteri relativi agli accordi quadro per la ripartizione della capacità di infrastruttura ferroviaria;
3. Regolamento (UE) 913/2010 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 22 settembre 2010 relativo alla rete ferroviaria europea per un trasporto merci competitivo.

Come anticipato in premessa, si è ritenuto necessario tenere anche in considerazione i contenuti del nuovo Regolamento Europeo in fase di pubblicazione sull'uso della capacità ferroviaria nello Spazio Ferroviario Unico Europeo¹, in quanto già approvati in sede politica dai colegislatori competenti.

Legislazione nazionale:

1. decreto legislativo 15 luglio 2015, n. 112, recante *“Attuazione della direttiva 2012/34/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 novembre 2012, che istituisce uno spazio ferroviario europeo unico (Rifusione)”*.

Normativa secondaria e atti di regolazione:

1. delibera ART n. 70/2014 del 31 ottobre 2014, recante *“Regolazione dell'accesso equo e non discriminatorio alle infrastrutture ferroviarie”*;
2. delibere ART con cui sono state emanate nel tempo indicazioni e prescrizioni sul Prospetto Informativo di RFI, riferito all'Infrastruttura ferroviaria nazionale di cui all'atto di concessione emanato con Decreto del Ministro dei Trasporti e della navigazione n. 138T del 31 ottobre 2000;
3. delibere ART con cui sono state emanate nel tempo indicazioni e prescrizioni sui Prospetti Informativi delle reti ferroviarie regionali identificate dal DM 5 agosto 2016 come rientranti nell'ambito di applicazione del d.lgs. 112/2015.

INQUADRAMENTO NORMATIVO E REGOLATORIO

L'articolo 37 del decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, con il quale è stata istituita, nell'ambito delle attività di regolazione dei servizi di pubblica utilità di cui alla legge 14 novembre 1995, n. 481, l'Autorità di regolazione dei trasporti prevede, al comma 2, lettera a), che l'ART (di seguito anche: Autorità) provveda *«a garantire, secondo metodologie che incentivino la concorrenza, l'efficienza produttiva delle gestioni e il contenimento dei costi per gli utenti, le imprese e i consumatori, condizioni di accesso eque e non discriminatorie alle infrastrutture ferroviarie, portuali, aeroportuali e alle reti autostradali [...], nonché in relazione alla mobilità dei passeggeri e delle merci in ambito nazionale, locale e urbano anche collegata a stazioni, aeroporti e porti»*.

Pertanto, è compito dell'Autorità, tra gli altri:

1. garantire condizioni di accesso eque e non discriminatorie alle infrastrutture ferroviarie;

¹ Schema di regolamento UE, ST 16833/2025 - 2023/0271 ([Commission welcomes political agreement on new rules to optimise the use of rail capacity - Mobility and Transport](#))

2. promuovere metodologie che incentivino la concorrenza, l'efficienza produttiva delle gestioni e il contenimento dei costi per gli utenti, le imprese e i consumatori;
3. favorire la mobilità dei passeggeri e delle merci in ambito nazionale, locale e urbano, anche collegata ai porti.

Tali compiti dell'Autorità sono specificamente declinati nel d.lgs. 112/2015, all'articolo 37, cui si rimanda, ma rileva qui di seguito evidenziare anche:

1. l'articolo 3, comma 1, lettera b-septies), del d.lgs. 112/2015, ove è espressamente specificato che le funzioni essenziali del gestore dell'infrastruttura consistono ne *"l'adozione di decisioni relative all'assegnazione delle tracce ferroviarie, incluse sia la definizione e la valutazione della disponibilità che l'assegnazione delle singole tracce ferroviarie, e l'adozione di decisioni relative all'imposizione dei canoni per l'utilizzo dell'infrastruttura, comprendenti il calcolo e la riscossione dei canoni, in conformità ai criteri stabiliti dall'organismo di regolazione, ai sensi, in particolare, degli articoli 17 e 26 del presente decreto"*;
2. il sopra indicato articolo 26, comma 1, del medesimo d.lgs. 112/2015, che specifica quanto segue: *"Il gestore dell'infrastruttura svolge le procedure di assegnazione della capacità. In particolare, egli assicura che la capacità di infrastruttura sia assegnata equamente, in modo trasparente e non discriminatorio e nel rispetto del diritto europeo, osservando i criteri stabiliti dall'organismo di regolazione e riportati nel prospetto informativo della rete."*;
3. nonché, con specifico riferimento all'istituto dell'accordo quadro, l'articolo 23, comma 1, del d.lgs. 112/2015, che prevede come: *"Fatti salvi gli articoli 101, 102 e 106 TFUE, l'accordo quadro di cui all'articolo 22, comma 5, specifica le caratteristiche della capacità di infrastruttura richiesta dal richiedente e a questo offerta per un periodo superiore alla vigenza di un orario di servizio, sulla base delle procedure e criteri definiti dall'organismo di regolazione sulla base dell'atto di esecuzione di cui all'articolo 42, paragrafo 8, della direttiva 2012/34/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, e dell'articolo 26 del presente decreto. L'accordo quadro non specifica il dettaglio delle tracce orarie richieste e degli eventuali servizi connessi, ma mira a rispondere alle legittime esigenze commerciali del richiedente"*;
4. l'articolo 23, comma 3, del d.lgs. 112/2015, secondo il quale *"Gli accordi quadro non devono ostacolare l'utilizzo dell'infrastruttura in questione da parte di altri richiedenti o servizi. A tale fine, con riferimento a ciascuna tratta o linea ferroviaria, la quota massima di capacità acquisibile da un singolo richiedente per mezzo di un accordo quadro avente vigenza superiore ad un anno, non può essere superiore ai limiti indicati nel prospetto informativo della rete tenuto conto dei criteri definiti dall'organismo di regolazione sulla base dell'atto di esecuzione di cui all'articolo 42, paragrafo 8, della direttiva 2012/34/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, qualora adottato."*; si ricorda che l'atto di esecuzione di cui al citato articolo 23, comma 3, è il regolamento di esecuzione (UE) 2016/545.

Per quanto riguarda la ripartizione della capacità, il d.lgs. 112/2015 prevede, all'articolo 22, comma 2, che: *"Il gestore dell'infrastruttura ferroviaria procede alla ripartizione della capacità, garantendo: a) che la capacità sia ripartita su base equa, non discriminatoria e nel rispetto dei principi stabiliti dall'articolo 26 e dal diritto dell'Unione; b) che la ripartizione della capacità consenta un utilizzo efficace e ottimale dell'infrastruttura ferroviaria; [...]"*.

Le attività di assegnazione della capacità sono disciplinate sulla base dell'articolo 28 *"Procedura di programmazione e coordinamento"* del citato d.lgs. 112/2015, ove è previsto che:

"1. Nell'ambito del processo di assegnazione di capacità, devono essere soddisfatte, per quanto possibile, tutte le richieste di capacità di infrastruttura, comprese quelle relative a tracce orarie su linee appartenenti a più reti, tenendo conto per quanto possibile di tutti i vincoli che gravano sui richiedenti, compresa l'incidenza economica sulla loro attività, e salvaguardando, comunque, i diritti derivanti dagli accordi quadro sottoscritti ai sensi dell'articolo 23.

2. Nei soli casi previsti dagli articoli 31 e 32, il gestore dell'infrastruttura, nell'ambito della procedura di programmazione e coordinamento finalizzata all'assegnazione di capacità, può accordare la priorità a servizi specifici, nel rispetto dei criteri di cui all'articolo 26, comma 1."

Si ritiene opportuno rilevare come, al comma 1 di tale articolo, sia previsto che il GI consideri, per quanto possibile, i vincoli gravanti sui richiedenti capacità (compresa l'incidenza economica sulla loro attività) e salvaguardi i diritti derivanti dagli AQ sottoscritti; tale secondo criterio è, però, da considerarsi temperato dal comma 4 dell'articolo 23, ove

è previsto che *“Sono ammesse modifiche o limitazioni dell'accordo quadro purché finalizzate a consentire un migliore utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria.”*.

Nel caso di infrastrutture sature, all'articolo 29, commi 3, 4, 5 e 6, del medesimo citato d.lgs. 112/2015 è previsto che:

- *“3. Se i canoni di cui all'articolo 17, non sono stati riscossi o non hanno prodotto risultati soddisfacenti e l'infrastruttura è stata dichiarata saturata, il gestore dell'infrastruttura può, inoltre, applicare criteri di priorità per assegnare la capacità di infrastruttura”;*
- *“4. I criteri di priorità devono tenere conto dell'interesse sociale di un servizio rispetto ad altri servizi che sono, di conseguenza, esclusi”;*
- *“5. L'importanza dei servizi merci, in particolare internazionali, è tenuta in debito conto nella determinazione dei criteri di priorità”;*
- *“6. Le procedure da seguire e i criteri da applicare quando l'infrastruttura è a capacità saturata sono indicati nel prospetto informativo della rete”.*

Va ricordato anche l'articolo 31 *“Infrastrutture specializzate”*², ove viene esplicitamente previsto che per tali infrastrutture, espressamente indicate nel PIR pertinente, il GI può conferire priorità di accesso a particolari tipologie di traffico nell'assegnazione della capacità di infrastruttura.

Inoltre, è rilevante l'articolo 34, comma 2, ove si chiarisce come *“nel prospetto informativo della rete, il gestore dell'infrastruttura indica le condizioni in base alle quali si terrà conto dei precedenti livelli di utilizzo delle tracce orarie nella determinazione delle priorità nella procedura di assegnazione di capacità”*.

È da precisare che la regolazione italiana vigente, trasposta nel PIR di RFI, prevede che una tratta sia da considerarsi satura quando, anche per una sola ora della giornata, la capacità allocata raggiunge il limite dell'85% della capacità commerciale disponibile. Sono, inoltre, da considerarsi sature le tratte per le quali si prevede che nel prossimo futuro la capacità non sia sufficiente. Sulla base di tali regole sono state dichiarate sature numerose tratte della IFN, nonché le stazioni di Milano Centrale e Roma Termini.

L'Autorità, con la delibera n. 70/2014, è, infatti, intervenuta in diverse aree tematiche per disciplinare il processo di allocazione della capacità, in particolare:

- in materia di limiti di assegnazione della capacità quadro, con la prescrizione 1.6.2 dell'Allegato alla citata delibera, con la quale è stato prescritto a RFI di provvedere alla *“individuazione, come nuova soglia di capacità complessiva assegnabile con l'insieme degli Accordi quadro, l'85% di quella complessivamente disponibile per ciascuna tratta e ciascuna fascia oraria”*, facendo salva la *“possibilità per il singolo titolare di Accordo quadro, in sede di contrattualizzazione annuale delle tracce, in assenza di altre richieste, di accedere fino al 100% della capacità disponibile”*, prevedendo, però, l'*“introduzione nello schema-tipo di Accordo quadro di **clausole di salvaguardia che facciano salvo il diritto di accesso, in termini di capacità, all'infrastruttura ferroviaria da parte di soggetti nuovi entranti**”* (enfasi aggiunta).

Nel paragrafo 1.4 dello stesso Allegato A, l'Autorità, nel giustificare il contenuto della indicata misura 1.6.2, ha evidenziato che, dagli esiti della consultazione allora effettuata, si rilevava: *“una preoccupazione che l'attuale criterio contenuto nel PIR 2014, che definisce una soglia per traccia e per fascia oraria in relazione alla capacità assegnata ad un singolo richiedente nella misura massima dell'85%, sia pregiudizievole alla creazione di un level playing field (un corretto confronto concorrenziale) ed alla tutela del diritto ad un accesso equo e non discriminatorio alla rete infrastrutturale. Secondo alcuni dei rispondenti alla Consultazione, l'attuale soglia appare inadeguata a scongiurare il rischio di creare un significativo potere di mercato in capo all'IF dotata di*

² D.lgs. 112/2015, articolo 31, *“Infrastruttura specializzata”*:

“1. Fatte salve le previsioni di cui al comma 2, la capacità di infrastruttura è considerata disponibile per tutte le tipologie di servizi di trasporto che hanno le caratteristiche necessarie per l'utilizzo della linea ferroviaria.

2. Se esistono itinerari alternativi idonei, il gestore dell'infrastruttura, previa consultazione di tutte le parti interessate, può designare un'infrastruttura particolare da utilizzare per determinati tipi di traffico. Fatti salvi gli articoli 101, 102 e 106 TFUE, ove tale designazione abbia avuto luogo, il gestore dell'infrastruttura può dare la priorità a tali tipologie di traffico nell'assegnazione della capacità di infrastruttura. La designazione non impedisce l'utilizzo dell'infrastruttura per altri tipi di traffico, se vi è capacità disponibile e se il materiale rotabile utilizzato corrisponde alle caratteristiche tecniche necessarie per l'utilizzo della linea.

3. In caso di designazione di un'infrastruttura a norma del comma 2 ne è fatta menzione nel prospetto informativo della rete.”

un AQ con l'85% della capacità garantita, risultando invece idonea ad escludere dall'accesso alla rete le IF concorrenti. Ugualmente, tale soglia faciliterebbe la costituzione di situazioni di duopolio su singole tracce che potrebbero portare a comportamenti collusivi. In altre parole, la soglia dell'85% sarebbe di per sé inadeguata a prevenire tali rischi. Da parte dei rispondenti vengono proposte soglie alternative, più contenute. [...] Il GI, nelle sue argomentazioni, sostiene che una soglia di capacità totale assegnabile attraverso lo strumento dell'AQ (ossia all'insieme degli AQ), fissata ad un valore dell'85% della capacità per singola tratta e singola fascia oraria, possa soddisfare correttamente la duplice esigenza di assicurare un adeguato sfruttamento dell'infrastruttura e di garantire un margine di tutela all'accesso per le IF che non ricorrono allo strumento dell'AQ, nell'ottica di incentivare, sia lato GI che lato IF, logiche di pianificazione di lungo periodo”;

- adottando la misura 2.6.4, con cui è stato prescritto a RFI di “integrare i seguenti criteri operativi nell'ambito del processo di allocazione della capacità:
 - a) estensione della fascia oraria caratterizzata da priorità per i servizi quantitativamente e qualitativamente necessari a soddisfare la mobilità dei cittadini disciplinati da appositi contratti di servizio, al fine di renderla più coerente con la reale distribuzione del traffico dei passeggeri pendolari;
 - b) assegnazione di priorità, nell'allocazione annuale della capacità, ai titolari di Accordi quadro;
 - c) incentivazione del trasporto merci, anche di natura nazionale e su linea non specializzata, nella fascia oraria notturna, con assegnazione di priorità alle Imprese ferroviarie titolari di contratti commerciali sottoscritti, sottesi alla richiesta di tracce, per il trasporto di merci pericolose e per il trasporto combinato/integrato.”

Per quanto riguarda, invece, la misura 1.6.4, lettera c), in base alla quale l'Autorità acconsentiva alla possibilità che per gli AQ del trasporto pubblico locale fossero superabili i limiti fissati per gli altri AQ, fatte salve misure di salvaguardia per l'ingresso di nuovi entranti, con la prescrizione 4.2.3.2 dell'Allegato A alla delibera n. 151/2019, recante “Indicazioni e prescrizioni relative al “Prospetto informativo della rete 2021”, presentato dal gestore della rete ferroviaria nazionale, R.F.I. S.p.A., al “Prospetto informativo della rete 2020”, nonché relative alla predisposizione del “Prospetto informativo della rete 2022”, l'Autorità ha prescritto che, già a partire dal PIR 2021 di RFI, non fosse più possibile superare la soglia dell'85% della capacità disponibile, sia per gli AQ già sottoscritti, sia per i citati AQ relativi al trasporto pubblico locale. Tale prescrizione è stata adottata ai sensi dei commi 3 e 4 dell'articolo 23 del d.lgs. 112/2015, ossia **al fine di evitare che lo strumento degli AQ ostacolasse l'utilizzo dell'infrastruttura da parte di altri richiedenti/servizi e di consentire il miglior utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria**, in quanto - come meglio descritto al paragrafo 2.3 dell'Allegato A alla citata delibera n. 151/2019, cui si rimanda - la possibilità di impegnare con AQ relativi a servizi di trasporto in regime di OSP la capacità per una percentuale fino al 100% della capacità disponibile rendeva difficoltoso il processo di coordinamento tra richieste confliggenti, nello specifico, rispetto sia a richieste di ingresso di nuovi entranti, sia a richieste annuali di capacità non “prenotate” tramite AQ, e causava il conseguente venir meno del margine di capacità disponibile per le richieste annuali, pari, di norma, al 15%.

Tornando alla normativa eurounitaria, il regolamento di esecuzione (UE) 2016/545 ha, poi, previsto alcuni criteri di priorità da applicarsi: (i) in sede di coordinamento tra AQ durante il processo di allocazione pluriennale della capacità e, nel caso in cui il GI non preferisca utilizzare i criteri di priorità previsti nel proprio PIR e definiti ai sensi degli articoli 47 e 49 della direttiva 2012/34/UE, (ii) in sede di allocazione annuale della capacità, in occasione di coordinamento che riguardi richieste di tracce confliggenti, afferenti a canali orari prenotati tramite AQ.

Giova ricordare che la direttiva 2012/34/UE, all'articolo 42, comma 2, prevede che “[g]li **accordi quadro non devono ostacolare l'utilizzo dell'infrastruttura in questione da parte di altri richiedenti o servizi**” (enfasi aggiunta), con esplicitazione di un principio che trova attuazione anche nel citato articolo 23, comma 3, del d.lgs. 112/2015. Dunque, può in generale osservarsi che eventuali richieste avanzate da uno o più soggetti aventi titolo per la modifica dei rispettivi AQ, che generassero una simile eventualità, dovrebbero essere respinte alla luce del richiamato principio di carattere generale, al fine di salvaguardare le richieste di capacità da parte di eventuali nuovi entranti. Si ritiene, pertanto, necessario evidenziare che il GI ha la prerogativa di poter valutare, per quanto riguarda il processo di allocazione di capacità quadro, l'applicazione delle previsioni dell'articolo 6, paragrafo 1, del citato regolamento (UE) 2016/545; nel caso della IFN, si rileva che ciò è espressamente riportato al paragrafo 4.4.1 del PIR di RFI, ove è previsto che: “Il Gestore dell'Infrastruttura tiene conto, prima della stipula o modifica di un Accordo Quadro, degli elementi indicati nel Regolamento 2016/545/UE, art. 6, comma 1”.

Infatti, il regolamento (UE) 2016/545, all'articolo 6, in particolare, prevede che: *“Prima di stipulare un nuovo accordo quadro o di prorogare o aumentare sensibilmente la capacità quadro di un accordo quadro esistente, il gestore dell'infrastruttura tiene conto, tra l'altro, dei seguenti elementi:*

a) la garanzia dell'utilizzo ottimale della capacità di infrastruttura disponibile, compreso l'uso di altre reti, tenendo conto delle limitazioni di capacità programmate;

(...)

c) le esigenze dei passeggeri, del settore del trasporto merci e degli investitori, compresi gli enti statali e altri soggetti pubblici e privati;

d) la garanzia dell'accesso non discriminatorio all'infrastruttura tenendo conto della disponibilità dei relativi impianti e dei servizi ivi forniti nella misura in cui tali informazioni sono messe a disposizione del gestore dell'infrastruttura;

(...)

f) la promozione dell'efficienza nella gestione dell'infrastruttura e, per quanto possibile, dei relativi impianti, compresi programmi di manutenzione, rinnovo e miglioramento;

(...)

h) la garanzia di una gestione della rete proporzionata, mirata, trasparente, equa e provvista di sufficienti risorse;

(...)

Il gestore dell'infrastruttura pubblica nel prospetto informativo della rete, oltre ai punti di cui alle lettere da a) a k), gli altri elementi che intende prendere in considerazione”.

Sempre lo stesso regolamento prevede che, a meno che la capacità assegnata con AQ non sia superiore al 70% della capacità totale³, in sede di coordinamento tra richieste confliggenti devono applicarsi i criteri di cui all'articolo 10, paragrafo 2, che prevedono l'effettuazione delle seguenti valutazioni di carattere tecnico-economico-industriale:

“a) la modifica non comprometterebbe la redditività del modello aziendale del richiedente titolare della capacità quadro né il modello economico di un contratto di servizio pubblico;

b) la modifica non comprometterebbe la redditività del modello aziendale del gestore dell'infrastruttura se esso gestisce unicamente la linea in questione;

c) l'accordo quadro ha un rendimento minore se valutato secondo i criteri di priorità applicati per l'assegnazione delle tracce ferroviarie nella procedura di programmazione conformemente alle norme in materia di assegnazione della capacità di cui all'articolo 39 della direttiva 2012/34/UE, comprese quelle istituite a norma degli articoli 47 e 49 della direttiva 2012/34/UE;

d) la capacità totale posseduta o chiesta da un richiedente sulla linea interessata è significativa;

e) le legittime esigenze commerciali del richiedente che abbia dimostrato la propria effettiva intenzione nonché di essere in grado di utilizzare la capacità richiesta nell'accordo quadro;

f) la lunghezza del servizio, compresi i percorsi su altre reti, di una delle richieste confliggenti è significativamente più breve rispetto a quella dell'altra;

g) la durata rimanente dell'accordo quadro o del piano aziendale è breve e tutti gli investimenti, o gran parte di essi, sono stati ammortizzati.”.

Si ritiene opportuno, in questa sede, evidenziare come il termine *“rendimento”* di un AQ, di cui alla sopraelencata lettera c), in realtà sia da intendersi come *“performance”* secondo quanto rilevabile dalla versione in lingua inglese del regolamento.

³ Secondo quanto disposto dall'articolo 8, comma 2, del medesimo regolamento.

In sede di allocazione annuale della capacità, lo stesso regolamento, sempre all'articolo 10 (che, si ricorda, è da applicarsi sulla base delle condizioni di cui al precedente articolo 8, comma 2), richiede che tutte le tracce possano essere confrontate utilizzando i criteri sopra riportati, ma, in alternativa, è data facoltà al GI di utilizzare i criteri di priorità di cui agli articoli 47 e 49 della direttiva 2012/34/UE.

Quanto, infine, alla regolamentazione attuativa, in Italia, il PIR di RFI ha previsto che, sia in sede di allocazione annuale, che in sede di allocazione pluriennale, vengano utilizzati i criteri di priorità definiti nello stesso PIR. Inoltre, la regolamentazione italiana, pur mantenendo le garanzie di accesso per i nuovi entranti o per i richiedenti capacità che abbiano bisogno di modificare la capacità ferroviaria messa a loro disposizione, ha previsto, come indicato dalla citata misura 2.6.4 dell'Allegato alla delibera n. 70/2014, che in sede di allocazione annuale le tracce richieste sulla base di un AQ siano garantite a scapito di tracce non richieste sulla base di un AQ. E' anche previsto - per quanto riguarda sia l'allocazione quadro, che l'allocazione annuale - dal punto di vista della tecnica operativa di allocazione, che le richieste pervenute entro il termine indicato nel PIR siano trattate nel loro complesso allo stesso momento; in sede di allocazione annuale è, in ogni caso, previsto che il "GI, prima di iniziare le consultazioni per la definizione del progetto orario di cui al paragrafo 4.5.4.1 [n.d.r.: leggasi "del PIR"], identifica insieme con i soggetti competenti in materia di assegnazione di capacità negli altri stati membri, le tracce orarie riservate ai servizi di trasporto internazionale che vanno integrate nello stesso orario" (paragrafo 4.5.4, Processo di allocazione delle tracce e dei servizi del PIR di RFI).

Nel caso in cui sia necessario arrivare al coordinamento tra richieste confliggenti, e quindi all'applicazione dei criteri di priorità, il PIR di RFI prevede una successione di criteri che configurano, di fatto, un sistema di filtraggio delle richieste in cui, al superamento di un dato livello del processo logico-sequenziale senza successo, si prosegue con il successivo livello di filtraggio; l'ultimo livello di filtraggio è rappresentato dall'ordine cronologico delle richieste di capacità⁴. Tali criteri, tuttavia, sono applicati rispettando alcune garanzie generali riportate al punto 5 e al punto 6 del paragrafo 4.6.2 del PIR di RFI, ossia:

- *"Il servizio prioritario non potrà comunque, in presenza di altre richieste, saturare la capacità infrastrutturale, non costituendo la priorità un diritto di esclusiva. È fissata al 60% la quota massima della capacità disponibile*

⁴ Paragrafo 4.6.2 "Criteri di priorità delle tracce orarie" del PIR di RFI:

"1. Nella assegnazione delle tracce orarie relativamente a richieste per un orario e/o per un adeguamento intermedio GI, fatte salve le tracce orarie richieste in aderenza ad un Accordo Quadro sottoscritto, dà priorità:

- ai servizi di trasporto internazionali;

- ai servizi di trasporto qualitativamente e quantitativamente sufficienti a soddisfare la mobilità dei cittadini, disciplinati da appositi contratti di servizio da stipulare fra IF e lo Stato o le Regioni;

- ai servizi di trasporto ad alta velocità effettuati totalmente o parzialmente su infrastrutture appositamente costruite o adattate, ed ai servizi di trasporto merci effettuati su linee specializzate per tali servizi, fatte salve le disposizioni di cui agli articoli 101, 102 e 106 del TFUE.

2. Le eventuali incompatibilità fra tracce orarie di pari priorità ai sensi del presente paragrafo, comma 1, sono disciplinate considerando prioritario il servizio finalizzato al traffico caratteristico della fascia oraria di interesse, nel modo seguente:

- i servizi di trasporto quantitativamente e qualitativamente necessari a soddisfare la mobilità dei cittadini disciplinati da appositi contratti di servizio da stipulare fra IF e Stato o Regioni sono prioritari rispetto agli altri servizi indicati al comma 1 nelle fasce orarie pendolari. Le fasce orarie sono individuate dalle 6.00 alle 9.00 e dalle 17.00 alle 20.00;

- i servizi di trasporto ad Alta Velocità, effettuati in tutto o in parte su infrastrutture appositamente costruite o adattate, ed i servizi di trasporto passeggeri internazionali sono prioritari sull'intero percorso rispetto agli altri servizi indicati al comma 1 nella fascia oraria dalle ore 7.00 alle 22.00, con l'eccezione delle fasce orarie di cui al punto precedente;

- i servizi di trasporto merci internazionali ovvero effettuati su linee specializzate per tali servizi sono prioritari sull'intero percorso rispetto agli altri servizi indicati al comma 1 nella fascia oraria dalle ore 22.00 alle ore 6.00.

3. Per le incompatibilità non risolte in applicazione delle regole di cui ai precedenti capoversi, la capacità sarà assegnata prioritariamente ai servizi che, nell'ordine:

a) trasportano merci nazionali su linee non specializzate nella fascia oraria dalle ore 22.00 alle ore 6.00. La priorità è riferita alle tracce orarie afferenti richieste avanzate da IF titolari di contratti commerciali sottoscritti per il trasporto di merci pericolose e per il trasporto combinato/integrato;

b) sono espletati con orari cadenzati anche se realizzati da più IF in base a specifici accordi commerciali, da documentare a GI all'atto della richiesta di tracce e comunque stipulati nel rispetto dei principi sanciti dall'art. 101 del Trattato e della pertinente normativa nazionale;

c) utilizzano maggiormente tracce omologhe settimanali;

d) utilizzano tracce che segmentano in misura minore la linea sviluppando singolarmente il maggior numero di chilometri.

Qualora persistesse ulteriormente l'impossibilità a risolvere il conflitto, con la priorità rappresentata dall'ordine cronologico di presentazione delle richieste.

4. Nella ripartizione della capacità per richieste in corso d'orario la priorità è sempre determinata dall'ordine cronologico di presentazione delle richieste".

che può essere assegnata, per ciascuna tratta e fascia oraria, a ciascuna tipologia di servizio prioritario (Viaggiatori Regionale, Viaggiatori Media/Lunga Percorrenza, Merci). Tale quota massima non si applica nel caso di linee dedicate o specializzate per determinate tipologie di traffico. Il criterio è applicato anche nell'assegnazione di capacità formalizzata con accordo quadro";

- *"(...) Con riferimento alla tratta di interesse, al Richiedente che risulta prioritario non possono comunque essere assegnate tutte le tracce disponibili nell'arco della giornata per la tipologia del servizio richiesto, non costituendo la priorità un diritto di esclusiva: è fissata all'80% la quota massima delle tracce disponibili che può essere assegnata al Richiedente risultato prioritario. (...) Tale criterio è applicato anche nella assegnazione di capacità formalizzata con accordo quadro."*

La tematica è divenuta oggetto di attenzione da parte dell'Autorità in ragione del grande successo dello strumento degli AQ in tutti i segmenti di trasporto e della notevole domanda di capacità, attuale e prospettica, espressa dai richiedenti per soddisfare esigenze di vario genere, quali il trasporto merci a lunga percorrenza (di tipo containerizzato o sfuso, programmato o *spot*, internazionale o nazionale, etc.), il trasporto passeggeri a breve e media/lunga percorrenza oggetto di OSP, il trasporto passeggeri a mercato e, in particolare, sulle linee alta velocità o adattate per l'alta velocità.

L'Autorità, intervenendo già con la delibera n. 118/2018, ha adottato prescrizioni volte a definire chiaramente le regole di dichiarazione di saturazione di una tratta, anche eliminando le possibili eccezioni che potessero arrecare nocimento alla corretta applicazione dei criteri di cui al d.lgs. 112/2015 e quindi della direttiva 2012/34/UE.

A seguito di tali prescrizioni, il GI ha pubblicato in allegato al PIR l'elenco delle varie tratte con i relativi gradi di utilizzazione per fascia mono-oraria ed evidenza delle tratte a capacità limitata e sature⁵; in tale allegato è, quindi, risultato evidente come varie tratte della rete fossero sature, coerentemente con il decadimento, in termini di velocità commerciale e puntualità della circolazione, registrato in alcune aree della infrastruttura ferroviaria nazionale.

Rileva, infine, evidenziare che, mentre in assenza di saturazione il GI ha il dovere di garantire accesso a qualunque richiedente capacità avente titolo ed in possesso di materiale rotabile idoneo, in presenza di saturazione è necessario effettuare, nel breve periodo, azioni volte a migliorare l'efficienza nell'utilizzo della capacità o una selezione delle richieste di capacità nel rispetto dei criteri indicati nelle norme e nel PIR, nonché delle soglie di capacità massima assegnabile al singolo richiedente. Nel lungo periodo, invece, il GI deve intraprendere azioni volte ad analizzare e potenziare la stessa capacità, sulla base delle previsioni di cui all'articolo 32 *"Analisi della capacità"* e all'articolo 33 *"Piano di potenziamento della capacità"* del d.lgs. 112/2015.

OSSERVAZIONI GENERALI E TEMI DI INTERVENTO REGOLATORIO DA PARTE DELL'AUTORITÀ CONNESSI ALL'ALLOCAZIONE DELLA CAPACITÀ

L'attuale procedura di allocazione annuale e quadro della capacità, nonché l'insieme delle regole adottate dall'Autorità e dal GI, di cui al precedente paragrafo, presentano ad oggi alcune criticità attuative, generatesi con le recenti evoluzioni nel frattempo maturate in seno al sistema ferroviario nazionale e al mercato dei servizi di trasporto ivi operanti, che si manifestano: (i) al presentarsi di nuovi richiedenti capacità nel segmento del trasporto passeggeri a mercato, in particolare quello che utilizza le infrastrutture ferroviarie costruite per la circolazione ad alta velocità/capacità, e (ii) in presenza di un elevatissimo grado di utilizzazione, in alcune fasce orarie, di alcune tratte e stazioni della IFN.

Nello specifico, le principali criticità registratesi sono le seguenti:

1. i servizi di trasporto passeggeri ad alta velocità esistenti o richiesti tendono, dal punto di vista della progettazione della traccia, a uniformarsi tra loro in termini di località servite, orari di esercizio e velocità commerciale, presentando possibili diversificazioni per quanto riguarda: (i) il cadenzamento giornaliero del singolo canale orario utilizzato, (ii) la periodicità settimanale, (iii) le caratteristiche del materiale rotabile in termini di posti offerti o (iv) altre specificità di possibile interesse per i singoli viaggiatori; mentre il

⁵ PIR RFI, paragrafo 2.7.2 *"Grado di utilizzo della rete"*; per le linee a doppio binario, una tratta è a capacità limitata o è satura quando, in una qualsiasi fascia oraria nelle intere 24 h, il grado di utilizzazione della tratta è maggiore o uguale rispettivamente al 75% o al 85% della capacità commerciale disponibile.

cadenzamento giornaliero o la periodicità sono trattati all'interno dei criteri di priorità previsti nel PIR di RFI, le caratteristiche del materiale rotabile, come anche altre possibili caratterizzazioni dei servizi di trasporto che si intendono offrire, e che possano essere di interesse dei viaggiatori, non fanno, ad oggi, parte del meccanismo di selezione delle richieste confliggenti. La selezione tra servizi praticamente identici tra loro rispetto ai parametri attualmente considerati fa sì che si possa arrivare, addirittura, al criterio cronologico di presentazione delle richieste di capacità, che è sempre stato da considerarsi, nell'ambito dei due ordinari processi di allocazione quadro e annuale, residuale;

2. nel caso dei servizi a mercato, alla luce dell'esperienza attuativa maturata con le più recenti procedure di allocazione della capacità infrastrutturale ferroviaria ed i correlati coordinamenti tra le richieste confliggenti, deve ritenersi che le modalità di selezione tra servizi di trasporto afferenti a richieste di capacità confliggenti che il GI adotta, sulla base dei principi e criteri del quadro regolatorio stabilito dall'Autorità, ma soprattutto nell'esercizio della propria funzione essenziale di allocazione della capacità, non siano più tali da prevedere una modalità di selezione tra richiedenti capacità, a parità di tipologia di servizio di trasporto proposto, che possa ritenersi adeguata in risposta alle recenti evoluzioni del mercato dei servizi di trasporto ferroviario, dei sistemi ferroviari e dei trasporti nazionali eserciti con modalità diverse da quella ferroviaria;
3. i servizi alta velocità tendono a concentrarsi sulle relazioni di traffico di maggior pregio commerciale, e quindi sulla relazione Milano-Roma-Napoli, con il rischio che altre relazioni di traffico, che utilizzano per una parte del percorso le medesime tratte sature delle prime, possano essere escluse dall'offerta della singola impresa nel caso in cui alla stessa venga imposto, in presenza di numerosi richiedenti capacità concorrenti cui ragionevolmente garantire accesso alla capacità d'infrastruttura, di ridurre i servizi offerti su tali tratte sature contese in determinate fasce orarie;
4. nell'ambito dell'individuazione del perimetro dei contratti di servizio regionali e del contratto dei servizi di trasporto a media-lunga percorrenza (MLP) con lo Stato, non sono mai state esplicitamente fornite evidenze del rispetto delle misure di regolazione di cui alla delibera ART n. 48/2017, alla luce dei principi di proporzionalità e adeguatezza del Regolamento (CE) 1370/2007, come rivisto dal Regolamento (UE) 2016/2338⁶, con possibili conseguenze sulle performance generali delle reti (in termini di capacità e tempi medi di collegamento consentiti tra le diverse località servite) e dei servizi eserciti. In particolare, l'attuale CdS MLP – e il relativo perimetro dei servizi – è stato definito in tempi antecedenti alla regolazione applicabile, non risultando pertanto chiara la corrispondenza tra il perimetro dei servizi ferroviari MLP – in termini di relazioni O/D da servire, fermate intermedie, orari, tempi di percorrenza, tariffe – con le esigenze di spostamenti (pendolari, occasionali, turistiche) e le caratteristiche dell'utenza (elasticità al prezzo e alla qualità del servizio, preferenze di orario-tragitto, etc.) alla quale si rivolge, con la conseguenza che si osservano tracce progettate con profili sovrapponibili a quelle dei servizi regionali o troppo poco attrattive rispetto ad altri servizi alternativi, con conseguenti criticità indotte sui processi allocativi della capacità ferroviaria.

Anche per il servizio ferroviario regionale, l'individuazione dei servizi da assoggettare a OSP e la loro configurazione non sempre pare corrispondere a criteri di adeguatezza alla domanda e spesso si configura come una conferma inerziale dei servizi storicamente eserciti, senza tenere in adeguata considerazione le evoluzioni intervenute nella struttura della domanda di spostamenti, con la sempre maggiore incidenza della componente occasionale e turistica, nonché la strutturale diffusione di opportunità di lavoro e studio da remoto, che hanno modificato gli schemi comportamentali della domanda sistematica. In esito a tali cambiamenti della domanda, ci si aspetta che l'offerta di servizi ferroviari si evolva rispetto ai programmi di esercizio storici, anche con l'eliminazione di servizi poco utilizzati che poco rispondono ad effettive esigenze di domanda, tenendo conto altresì della disponibilità a pagare delle diverse categorie di utenza e introducendo politiche tariffarie, anche tramite apposite scontistiche, che favoriscano una rimodulazione degli spostamenti nelle ore di punta, orientandoli verso le fasce orarie di morbida.

⁶ Cfr. *Comunicazione della Commissione sugli orientamenti interpretativi concernenti il regolamento (CE) n. 1370/2007, relativo ai servizi pubblici di trasporto di passeggeri su strada e per ferrovia (2023/C222/01)* del 26 giugno 2023, paragrafo 2.2.3. link: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52023XC0626\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52023XC0626(01)).

Sul tema, oltre ai criteri utilizzati dai Soggetti Competenti (SC) nella progettazione dei servizi, rileva altresì l'individuazione del perimetro dei servizi da assestare a OSP e la carenza di analisi – riscontrata nelle istruttorie sulle Relazioni dei lotti per il rilascio del parere previsto dalle Misure 4.11 e 6.2 dell'Allegato alla delibera ART n. 48/2017 – sulla possibilità di lasciare al mercato servizi ferroviari regionali caratterizzati da elevata redditività, giustificata sulla base del meccanismo del finanziamento incrociato dei servizi meno remunerativi.

L'applicazione dei criteri sopra indicati per la programmazione dell'offerta di servizi ferroviari regionali e per l'individuazione del perimetro OSP a livello più generale, potrebbe consentire una più efficiente occupazione della capacità ferroviaria, anche al fine di favorire maggiore efficienza ed efficacia dei servizi MLP.

Tuttavia, anche a seguito di una corretta applicazione dei criteri di cui alla delibera n. 48/2017 per la definizione dei lotti, in occasione della richiesta della capacità necessaria, nonché in sede di gestione della capacità già assegnata in conseguenza dell'ingresso di nuovi operatori, il GI potrebbe non soddisfare completamente le richieste dell'Ente competente o prevedere delle modifiche: sulla base di quanto operato dal GI, l'Ente competente potrebbe vedersi ridotto il perimetro dei servizi OSP inizialmente previsto e sottoposto all'esame dell'Autorità nella Relazione sui lotti; il perimetro di servizio risultante potrebbe non risultare sufficiente a perseguire i livelli di economie di scala, scopo e densità inizialmente stimati, determinando conseguentemente un corrispettivo superiore per la copertura finanziaria dei servizi. In materia di finanziamento dei servizi soggetti a OSP, è possibile ricorrere alle fonti alternative previste dalla Misura 4 del richiamato Allegato alla delibera n. 48/2017, come meglio rappresentato nella Relazione Illustrativa afferente a tale delibera;

5. sempre nell'ambito dei contratti di servizio regionali, sono ricomprese tipologie di servizi di trasporto individuati come OSP, e quindi ricompresi tra i servizi di trasporto pubblico di passeggeri di interesse generale come definiti dall'articolo 2, lettera e), dell'indicato regolamento (CE) 1370/2007, per i quali sono previste tariffazioni diverse in funzione della categoria di passeggero ed in particolare della sua *ability to pay* (turista, pendolare, studente, etc.). Esempari, tra gli altri, sono i casi dei servizi di trasporto svolti sulle relazioni Milano Centrale-Malpensa Aeroporto (c.d. "Malpensa Express"), Roma Termini-Fiumicino Aeroporto (c.d. "Fiumicino Express") o Levanto-Cinqueterre-La Spezia (c.d. "Cinqueterre Express"). Per tali servizi, gli stessi canoni di accesso e utilizzo dell'IFN presentano, nel sistema tariffario 2025-2029, tramite la specifica modulazione consentita dalla delibera n. 95/2023 per i diversi sotto-segmenti di mercato, livelli notevolmente più elevati rispetto agli altri servizi di trasporto OSP, in ragione della diversa *ability to pay* dell'utenza che fruisce di tali servizi;
6. le limitazioni attualmente previste rispetto alla percentuale di capacità assegnabile a un singolo richiedente tramite AQ (85% per tratta e fascia oraria tra tutti i richiedenti o, in presenza di richieste confliggenti, l'80% della capacità giornaliera per tratta per singolo richiedente) non paiono, sulla base del numero di operatori presenti e potenzialmente entranti, essere più efficaci, essendo al contrario potenzialmente foriere di limitazioni di accesso alla capacità ferroviaria e quindi allo sviluppo/evoluzione del mercato dei servizi di trasporto ferroviario passeggeri, soprattutto nei confronti di operatori economici di minore grandezza o in progressivo ingresso sul mercato;
7. nell'ambito delle procedure di coordinamento, si registrano fenomeni da ritenersi sub-ottimali, forieri di assegnazioni di tracce da un'origine A ad una destinazione B senza le corrispondenti tracce di ritorno (da B verso A) nella medesima giornata; ciò contrariamente alla prassi operativa ordinaria, la quale, per ragioni ovviamente legate alla gestione dei turni del materiale rotabile, prevede che i servizi di trasporto siano tra loro associati tra un'andata e un ritorno in giornata, con l'eccezione degli ultimi servizi di trasporto e/o dei primi effettuati, in ordine di orario, nelle singole giornate di esercizio;
8. la fattispecie secondo cui, a seguito dell'applicazione dei criteri di priorità, la progettazione delle tracce possa condurre a situazioni inattese, quali l'ingresso di treni merci p.es. internazionali (partiti in orario notturno e quindi in assenza di interferenze con treni viaggiatori) nel nodo di una grande città in orario pendolare; tale eventualità, se considerata non sostenibile rispetto alle esigenze di mobilità delle persone in tale fascia pendolare, dovrebbe essere gestita prevedendo adeguate regole di programmazione dell'utilizzo della rete;

9. le modalità applicative dei criteri di priorità, che comportano, in taluni casi, che i criteri siano riferiti a determinate fasce orarie, mentre i conflitti fra due tracce possono insorgere in fasce orarie diverse. Dunque, si genera ambiguità sulla circostanza che la priorità acquisita in partenza per un dato treno sia mantenuta per tutto il suo percorso o meno.

Sulla base delle criticità sopra esposte si ritiene, quindi, opportuno che l’Autorità intervenga con apposite misure regolatorie, in merito alle seguenti aree tematiche:

1. specificazione dei principi generali, esplicativi rispetto a quelli previsti dalle norme eurounitarie, da rispettarsi sia nell’ambito del processo di allocazione della capacità nel suo complesso, sia per la definizione delle soluzioni allocative proposte dal GI;
2. verifica ed individuazione di eventuali esigenze di integrazione e/o modifica dei principi generali e dei più specifici principi di priorità, anche relativi all’applicazione dei criteri attuativi (quali, p. es., l’orario di passaggio del treno rispetto a cui individuare il livello di priorità), sulla base dei quali il GI individui, in consultazione col mercato, eventuali elementi di complemento dei criteri di priorità;
3. modalità operative di allocazione della capacità tramite le quali venga ragionevolmente garantito ai diversi richiedenti capacità, nei limiti della capacità disponibile, l’accesso all’infrastruttura ferroviaria, nel rispetto delle esigenze di trasporto da soddisfarsi tramite servizi di trasporto internazionali o connotati da obblighi di servizio pubblico;
4. modalità di selezione tra richiedenti capacità in caso di pari priorità tra servizi o insiemi di servizi di trasporto, ivi incluse modalità di selezione tramite aste;
5. individuazione di soglie massime percentuali di capacità assegnabile (sia in sede di allocazione quadro, che in sede di allocazione annuale) all’insieme dei richiedenti capacità e ai singoli richiedenti capacità, anche in funzione della numerosità dei richiedenti capacità e della sua dinamica, ove ritenuto opportuno, sulla base delle esigenze evolutive del mercato dei servizi di trasporto;
6. individuazione, per quanto riguarda i diversi segmenti di mercato dei servizi di trasporto, di limiti di capacità occupabile, sia quadro che annuale.

CONTENUTI DEL DOCUMENTO DI CONSULTAZIONE

Misura 1 - Oggetto e ambito di applicazione delle misure

In tale misura si è ritenuto utile esplicitare l’oggetto e l’ambito di applicazione delle misure proposte nel documento di consultazione, volte a rivedere quelle già adottate con la delibera n. 70 del 31 ottobre 2014, contenente misure di regolazione per l’accesso equo e non discriminatorio alle infrastrutture ferroviarie, in ragione dell’evoluzione del mercato e del sistema dei trasporti ferroviari nel frattempo intervenute, oltre che dell’esperienza attuativa delle stesse maturata alla data attuale. Tali misure sono da intendersi come aventi ambito di applicazione coincidente con l’intero sistema ferroviario cui è applicabile il d.lgs. 112/2015. In particolare, nel rispetto del principio di proporzionalità - e tenuto conto delle specificità che ne caratterizzano la vocazione, nonché della struttura dei servizi che nel breve-medio termine è previsto vengano effettuati su di esse - per le reti regionali interconnesse all’infrastruttura ferroviaria nazionale è prevista l’applicazione della sola misura 8.2, finalizzata a garantire la possibilità di accesso alle medesime, in sede di allocazione annuale della capacità, agli eventuali richiedenti. Per dette reti, nei casi in cui si verificino fenomeni di saturazione, il quadro regolatorio proposto prevede che l’Autorità si riservi di definire, con separato atto, quali altre misure, oltre quella la cui applicazione si prevede essere immediata, debbano essere applicate.

Inoltre, è chiarito come - nel caso in cui le funzioni essenziali, per le suddette reti regionali interconnesse, siano svolte da un organismo di allocazione, di cui all’articolo 11, comma 11, del d.lgs. 112/2015 - detta misura debba essere applicata dal suddetto organismo di allocazione.

Misura 2 - Definizioni

In tale misura si è ritenuto utile chiarire, tramite specifiche definizioni, il significato di termini, già utilizzati nelle norme di riferimento e da RFI nella propria documentazione, utili alla corretta comprensione e attuazione dell'atto di regolazione posto in consultazione.

Misura 3 - Principi generali per i processi di allocazione della capacità infrastrutturale

In tale misura sono specificati alcuni principi generali che, in esito all'esperienza maturata dagli Uffici dell'Autorità, sono utili a guidare l'applicazione del quadro normativo eurounitario e nazionale, garantendo il fine del perseguimento del massimo interesse sociale, nonché della massimizzazione dell'efficacia e dell'ottimizzazione dell'utilizzo dell'infrastruttura, nel rispetto dei principi di trasparenza, equità e non discriminazione.

Il GI può definire delle modalità di utilizzazione della rete, in termini di programmazione dell'orario, che guidino l'allocazione della capacità, ma pur sempre nel rispetto delle indicazioni generali fornite dal Ministero competente, in merito alla politica dei trasporti e alle esigenze in materia di mobilità di passeggeri e merci per ferrovia, tramite il documento strategico di cui all'articolo 1, comma 7, del d.lgs. 112/2015, oltre che di quelle pertinenti delle Regioni e Province Autonome; inoltre, tali modalità di utilizzazione devono, allo stesso tempo, rispettare ragionevolmente la libera iniziativa delle imprese e dei richiedenti capacità operanti nel mercato. Nella pratica, le scelte allocative del GI devono rispettare non solo le caratteristiche dell'infrastruttura, presenti e future, ma devono essere rispettose delle indicazioni delle Istituzioni competenti a livello centrale e regionale, e, per quanto riguarda i richiedenti capacità, delle progettualità industriali e commerciali degli stessi, tenendo in massima considerazione anche i nuovi richiedenti accesso all'infrastruttura, in ragione della natura *capital intensive* del settore del trasporto ferroviario, e dei costi particolarmente elevati che questa comporta proprio nella fase di avvio delle attività industriali.

Tale tutela si coordina anche con la definizione di un limite di capacità massima che i servizi OSP possono richiedere, ciò in quanto la massima priorità di cui questi devono godere - in ragione dell'ovvia considerazione che rappresentano i servizi che soddisfano le esigenze primarie di mobilità dei passeggeri, e, eventualmente, delle merci - non deve corrispondere all'esclusione sostanziale dal mercato di altre categorie di trasporto e di richiedenti capacità.

La misura si conclude con la previsione che, per porzioni di infrastrutture sature, il GI possa prevedere, rispettando sia i principi di programmazione di cui alla misura 4.2, sia la misura 2 dell'Allegato A alla delibera n. 116/2025 del 24 luglio 2025, nonché a seguito di una specifica consultazione con il mercato, lo strumento dell'utilizzazione predefinita, tramite modelli di esercizio, della capacità delle stesse (nella citata normativa eurounitaria in via di approvazione: "*capacità pre-planned*"). La modalità predefinita di utilizzazione descrive:

- le relazioni origine-destinazione principali e secondarie che utilizzano/hanno utilizzato nell'arco degli ultimi 10 anni/si prevede ragionevolmente possano utilizzare, nel rispetto dei principi generali di accessibilità di cui alla successiva misura 5, le porzioni di infrastrutture sature;
- le modalità di utilizzazione di tali porzioni tramite appositi canali orario di cui sono specificati la velocità di riferimento, le relazioni origine/destinazione (con le eventuali fermate commerciali) che possono essere servite, i segmenti di mercato (pax o merci);
- specifici limiti assegnabili per singolo richiedente, non superiori rispetto a quelli generalmente previsti, di capacità quadro (da applicarsi sempre anche ad accordi quadro vigenti) e annuale (da applicarsi se, in sede di allocazione annuale, sono presenti conflitti non risolti).

Si evidenzia come l'introduzione di una modalità di utilizzazione predefinita della capacità comporti:

- un irrigidimento nel processo di allocazione della capacità dal lato della domanda come meglio evidenziato nelle misure successive;
- l'obbligo di ridefinire gli AQ che comprendono relazioni che utilizzano la porzione di infrastruttura satura considerata, al fine di ricondurli, ove necessario, ai limiti di capacità assegnabile per singolo richiedente specifici della modalità di utilizzazione predefinita adottata.

Infine, si è ritenuto necessario chiarire come qualunque procedura o regola di allocazione non possa non garantire soluzioni rispettose dei principi espressamente indicati dal quadro normativo eurounitario; a tal fine si è ritenuto utile che tali principi eurounitari siano supportati esplicitamente tramite apposite misure regolatorie volte a orientare correttamente il GI nel suo processo decisionale. Tale necessità è particolarmente sentita per quanto riguarda l'allocazione di capacità quadro, per la quale, in presenza di richieste confliggenti di accesso all'infrastruttura, devono essere ugualmente rispettati i principi espressi dall'articolo 42, comma 2, della direttiva 2012/34/UE, che prevede che *"[g]li accordi quadro non devono ostacolare l'utilizzo dell'infrastruttura in questione da parte di altri richiedenti o servizi"* e dal corrispondente articolo 23, comma 3, del d.lgs. 112/2015, nonché dall'articolo 6 del regolamento (UE) 2016/545, secondo cui il perfezionamento o la modifica di un AQ devono essere effettuati nel rispetto di alcuni principi ivi espressamente declinati.

Misura 4 - Principi e criteri generali per l'implementazione delle attività di allocazione della capacità infrastrutturale

In tale misura sono riportati alcuni principi e criteri generali volti ad assicurare che, nel perseguire il massimo interesse sociale, la capacità di infrastruttura sia assegnata equamente, in modo non discriminatorio e nel rispetto del diritto dell'Unione, per quanto possibile, a favore di tutti i richiedenti capacità, compresi quelli non titolari di AQ.

Inoltre, si è tenuto conto della circostanza evidente secondo cui, oltre al massimo interesse sociale, anche le esigenze dei passeggeri e degli utenti in genere del trasporto ferroviario non possano che essere meglio garantite dalla presenza di uno o più nuovi concorrenti nel mercato, laddove con l'ingresso di questi il livello complessivo (quantitativo e qualitativo) dell'offerta dei servizi di trasporto rimanga preservato, o, verosimilmente, aumentato, come effettivamente avvenuto negli ultimi dieci anni con lo sviluppo della concorrenza nel mercato dei servizi di trasporto passeggeri ad alta velocità.

È previsto, quindi, che la programmazione dell'orario di servizio debba configurare una composizione equilibrata delle seguenti offerte del mercato:

- l'offerta di servizi OSP, che rappresentano, in genere, i servizi minimi che le amministrazioni affidanti individuano e che gli operatori di mercato, ove considerassero il proprio interesse commerciale, non erogherebbero alle condizioni definite dalle stesse amministrazioni;
- l'offerta di servizi di trasporto a mercato, con riguardo alla varietà dell'offerta dei servizi di trasporto da parte di differenti richiedenti capacità;
- l'offerta del trasporto merci, anche tramite differenti livelli di capacità da garantirsi nel corso della giornata.

Nella misura viene proposta una successione di servizi da garantire secondo un dato ordine di priorità; è opportuno osservare come per i servizi a lunga percorrenza OSP non siano individuate fasce orarie specifiche di priorità, al contrario di quanto proposto per gli OSP regionali, per i quali si ipotizza di mantenere le fasce orarie pendolari già previste nel PIR di RFI, ossia le fasce orarie rispettivamente comprese tra le ore 6.00 e le ore 9.00 e tra le ore 17.00 e le ore 20.00.

Si chiarisce inoltre come, relativamente ai criteri di priorità dipendenti dalla fascia oraria in cui si iscrive una data richiesta di capacità, il GI debba prendere a riferimento, per l'applicazione degli stessi criteri, l'orario di partenza previsto per il servizio di trasporto relativo alla data richiesta di capacità.

L'elevato grado di priorità da garantire agli OSP è finalizzato al perseguimento di una condizione di ottimo socio-economico dell'allocazione di capacità, ovviamente assumendo l'ipotesi che gli OSP siano dimensionati e affidati in condizioni di massima efficienza ed efficacia; il favore verso i servizi internazionali è, invece, espressa previsione eurounitaria individuabile sia nei pertinenti documenti di indirizzo strategico, che nella stessa normativa.

Inoltre, la misura specifica la necessità di rispettare determinati limiti di capacità massima per tratta e fascia oraria, che, in presenza di richieste di capacità confliggenti, possono essere assegnate: (i) con riferimento al singolo segmento/sottosegmento di mercato, rispettivamente al segmento del trasporto merci, al segmento del trasporto passeggeri nel suo insieme, e ai sotto-segmenti del trasporto passeggeri, (ii) ai singoli richiedenti capacità del sotto-segmento del trasporto passeggeri a mercato, e (iii) ai singoli richiedenti capacità del sotto-segmento del trasporto

merci, con la possibilità di modulare - previa consultazione dei richiedenti capacità, anche potenziali, in sede di definizione del PIR e susseguente recepimento delle eventuali indicazioni e prescrizioni che l'Autorità dovesse aver ritenuto necessarie - i limiti di cui ai punti (ii) e (iii) sulla base delle diverse condizioni evolutive del mercato.

La misura prevede anche alcune specificazioni relative alle infrastrutture specializzate, per le quali deve essere sempre garantita la priorità ai servizi espressamente individuati dal GI come vocazionali in termini di specializzazione, come ad esempio i servizi di trasporto passeggeri ad alta velocità, i servizi di trasporto ad alta frequenza tipici dei passanti metropolitani, i servizi di trasporto merci per le linee espressamente dedicate a tale traffico.

Infine, in vista e nelle more della completa implementazione delle nuove soluzioni sistemistico-informatiche previste a supporto del nuovo progetto *TimeTable Redesign* (TTR), si è previsto che, per il segmento merci, il GI definisca, consultando i richiedenti capacità di tale segmento, ed implementi, entro sei mesi dalla data di adozione dell'atto di regolazione, un sistema di "alert" che possa comunicare in tempo reale agli operatori del mercato merci la capacità eventualmente ritornata disponibile.

Misura 5 - Modalità operative del processo di allocazione nel caso di richieste confliggenti

La misura propone un algoritmo di assegnazione della capacità costruito in modo che il GI assicuri che la capacità di infrastruttura, per singola tratta e fascia oraria, sia assegnata equamente, in modo non discriminatorio, trasparente e nel rispetto del diritto dell'Unione, a favore - per quanto possibile - di tutti i richiedenti capacità.

Le attuali modalità di allocazione della capacità, sia nel processo di allocazione annuale, che in quello di allocazione pluriennale, prevedono la trattazione contemporanea delle richieste di capacità (ad eccezione di quelle relative al traffico internazionale), avanzate da tutti i richiedenti capacità nei termini previsti dai due citati distinti processi allocativi. Tale contemporaneità è messa in atto anche nel caso in cui, durante tali processi, siano da effettuarsi dei coordinamenti e da impiegarsi i criteri di priorità previsti per le infrastrutture saturate.

Le indicate modalità di allocazione non prevedono tutele per la generalità dei richiedenti al fine di limitarne il rischio di esclusione in presenza di saturazione, in quanto, ad esempio, nel PIR di RFI, gli stessi criteri di priorità effettuano una selezione tra servizi o loro raggruppamenti senza prendere in considerazione espressamente il singolo richiedente capacità; ancora, non si tengono in considerazione altre forme di tutela generali, oltre quelle che insistono sull'aliquota massima di capacità assegnabile ad un singolo richiedente, e non si prevede alcuna aliquota minima di capacità assegnabile ad ogni richiedente capacità. Ad esempio, è da osservare che non si considera la situazione di un operatore che avvii servizi di trasporto passeggeri a mercato e che, nella fase iniziale, non disponga ancora di una flotta, di personale e di un'organizzazione tali da consentire l'offerta di servizi con cadenza oraria regolare sull'intera giornata, diversamente da quanto possibile per operatori già consolidati sul mercato.

In sede di allocazione pluriennale di capacità quadro, tale inferiorità in termini di risorse, cui corrisponderebbe una minore utilizzazione dei canali orario nel corso della giornata tipo, comporterebbe che i criteri di priorità esistenti, che perseguono la massima utilizzazione dell'infrastruttura a parità di tipologia di servizio di trasporto, escludano il nuovo entrante, a meno che il gestore infrastruttura non decida, sulla base del citato principio generale derivante dalla normativa eurounitaria e nazionale pertinenti, che nessun accordo quadro possa precludere l'accesso all'infrastruttura da parte di altri richiedenti capacità o servizi di trasporto (ved. articolo 42, comma 2, della direttiva UE 34/2012) nonché, sulla base dei principi indicati all'articolo 6 del regolamento UE 2016/545, di rigettare eventuali nuove richieste avanzate dai richiedenti già operanti sulla rete; tale criticità è, ovviamente, presente nel caso di saturazione di una data tratta in una data fascia oraria, mentre, in assenza di saturazione, ogni richiedente può accedere alla capacità richiesta sulla base degli affinamenti allocativi individuati dal GI in sede di armonizzazione delle richieste.

L'algoritmo prevede che, solo a seguito del soddisfacimento, nei limiti di capacità previsti, del traffico internazionale, degli OSP lunga percorrenza e regionali, nonché del traffico merci anche tramite l'ausilio dei criteri di priorità applicabili, si passi all'allocazione di capacità ai servizi di trasporto passeggeri a mercato. Nel caso in cui la capacità ancora disponibile per i servizi passeggeri a mercato in una data tratta e fascia oraria, nel rispetto della sua eventuale specializzazione, sia inferiore alla capacità richiesta, il GI individua la massima capacità assegnabile al richiedente tramite

il rapporto tra la suddetta capacità ancora disponibile e il numero di richiedenti capacità per servizi passeggeri a mercato su quella tratta e su quella data fascia oraria. L'assegnazione ad ogni richiedente avviene immediatamente, nel limite di tale rapporto. Eventuale capacità disponibile non reclamata da uno o più richiedenti alimenta una "riserva" di capacità che può essere ulteriormente assegnata a richiedenti che abbiano fatto richiesta di capacità in eccesso rispetto al citato rapporto di proporzionalità tra capacità disponibile e numero di richiedenti capacità operanti nel mercato; tale ulteriore assegnazione avviene tramite l'applicazione dei criteri di priorità e, in sede di allocazione annuale, nel caso in cui tale applicazione dei criteri di priorità non consenta di risolvere tutti i conflitti, prevede che il GI avvii un procedimento di selezione dei richiedenti tramite asta, come motivato e specificato nel successivo paragrafo relativo alla misura 7.

E' da evidenziare, infine, come, nel caso di relazioni origine-destinazione che interessino porzioni di capacità sature e per le quali il GI abbia definito una modalità di utilizzazione predefinita ("capacità *pre-planned*"), si è proposta la regola secondo la quale le richieste di capacità dovranno essere avanzate rispettando le previsioni di tali modalità predefinite fatta salva la possibilità che il GI, in presenza di capacità residua assegnabile, possa procedere all'eventuale soddisfazione di richieste di capacità discostandosi da tali modalità predefinite. Tale proposta è congruente con il quadro eurounitario in via di definizione e pare rappresentare un giusto equilibrio, rispettoso della discrezionalità tecnica del GI, tra l'ottimizzazione dell'utilizzo della capacità e le esigenze dei richiedenti capacità, ma sempre compatibilmente all'obiettivo generale del perseguimento della massimizzazione sia dell'utilità sociale, che dell'efficacia dell'utilizzo dell'infrastruttura. Nel caso di conflitti tra richiedenti interessati alla medesima porzione di capacità afferente alla modalità di utilizzazione predefinita non risolti consensualmente, la misura prevede che si applichino determinate modalità previste anche in assenza di "capacità *pre-planned*".

La misura si conclude, infatti, con la previsione che, in presenza di modalità di utilizzazione predefinita della capacità, nel caso di conflitti tra richiedenti servizi passeggeri a mercato ed in assenza di soluzioni di tali conflitti che siano consensuali tra le parti, si applicano direttamente le procedure d'asta.

Misura 6 - Criteri di priorità da applicarsi nell'allocazione di capacità in caso di coordinamento tra richieste confliggenti

La misura proposta reca la cornice regolatoria entro cui il GI dovrà applicare i criteri di priorità da utilizzarsi in presenza di conflitti tra richieste di capacità.

In generale, si ritiene ragionevole che siano da garantire:

- la massima accessibilità, sia in termini di qualità, che in termini di quantità di origini e destinazioni servite, delle varie località del territorio nazionale tramite servizi di trasporto ferroviario di passeggeri e merci;
- la massima estensione e la massima intensità dell'utilizzazione dell'infrastruttura ferroviaria.

La misura riflette la massimizzazione dell'interesse sociale in termini di connessioni territoriali e qualità delle stesse; inoltre, chiarisce la necessità che non solo una porzione, ma la massima estensione possibile dell'infrastruttura impegnata dalla data richiesta di capacità sia utilizzata in modo da giustificare l'impegno economico che lo Stato o una o più Regioni sostengono per assicurare la disponibilità e lo sviluppo della rete per determinate estese chilometriche complessive.

Si ritiene, quindi, utile declinare, per i sotto-segmenti del trasporto passeggeri, alcuni principi che **garantiscono primariamente l'accessibilità dei territori in termini spaziali**, ossia la disponibilità di servizi di trasporto tra un insieme di origini e destinazioni quanto più esteso possibile, e, **secondariamente, il migliore utilizzo dell'infrastruttura in termini di capacità reale o potenziale di trasportare il maggior volume di passeggeri annuo nonché, infine, l'accessibilità dei territori in termini temporali**, ossia la ripetitività di un dato servizio rispetto ad un dato orizzonte temporale.

Sulla base di quanto sopra, si osserva che, tra i vari criteri di priorità attualmente considerati, ad esempio, per l'infrastruttura ferroviaria nazionale, non figurano criteri che premino l'insieme dei servizi di trasporto proposti - anche da richiedenti capacità diversi - secondo uno schema a rete, ossia effettuati in forma coordinata per raggiungere differenti destinazioni a partire dalla medesima origine. Questo potrebbe portare all'utilizzo quasi esclusivo di porzioni di infrastruttura da parte di servizi di trasporto su una specifica direttrice di traffico a scapito di altre meno remunerative.

Tale potenziale distorsione dell'utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria saturata e di quella a questa interconnessa, cui potrebbero porre rimedio potenzialmente i servizi OSP, era sicuramente limitata in vigore del d.P.R. 146/1999⁷, ove era previsto, all'articolo 8, che:

"3. Nella ripartizione della capacità di infrastruttura ferroviaria il gestore dà priorità:

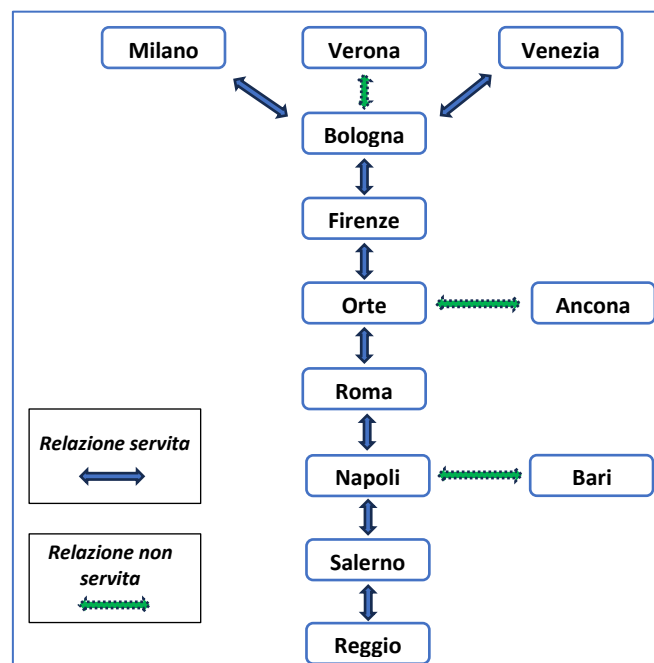
- a) ai servizi di trasporto quantitativamente e qualitativamente sufficienti a soddisfare la mobilità dei cittadini, disciplinati da appositi contratti di servizio da stipulare tra le imprese ferroviarie e lo Stato, o le Regioni. Tali servizi, in presenza di richiesta di capacità per altri servizi, non possono comunque assorbire l'intera capacità delle tratte e delle fasce orarie interessate;
- b) ai servizi di trasporto ad alta velocità effettuati totalmente o parzialmente su infrastrutture appositamente costruite o adattate e ai servizi di trasporto merci effettuati su linee specializzate per tali servizi, fatte salve le disposizioni di cui agli articoli 85, 86 e 90 del Trattato CEE.

4. Nell'ambito dei servizi di trasporto viaggiatori e in quello dei servizi merci, diversi da quelli previsti dal comma 3, è data priorità rispettivamente:

- a) ai servizi espletati con orario cadenzato o che costituiscono interconnessione cadenzata su più linee;
- b) ai servizi in grado di realizzare una interconnessione a rete di diffusione nazionale.

[...]"

L'insieme minimo di criteri di priorità che il GI dovrebbe applicare ai sensi dell'articolo 28, comma 2, del d.lgs. 112/2015, fatte salve le regole di programmazione della capacità di cui alla Misura 4 del documento di consultazione, la quale salvaguarderebbe già quanto previsto dall'articolo 8, comma 3, del citato d.P.R., è opportuno si basi prioritariamente su un principio di favore nell'accesso all'infrastruttura per tracce/canali orario o loro insiemi che garantiscano, per ogni fascia oraria, una copertura maggiore delle varie porzioni della rete, e quindi una maggiore accessibilità ad altri territori, limitando la concentrazione di offerta solo sulle relazioni aventi maggiore appetibilità commerciale. In termini concreti, si faccia riferimento al seguente esempio grafico, ove sono indicati in colore blu e con freccia a tratto continuo, tutte le relazioni che, per una data ora, insistono su una tratta saturata, e in colore verde con freccia a tratto punteggiato, altre relazioni che, nella medesima ora, possono essere servite utilizzando quella tratta saturata, ma che i servizi già assegnati non considerano.



Secondo tale esempio, nell'ora data, non sono presenti servizi che, utilizzando la tratta saturata in esame, servono Bari, Ancona e Verona. Secondo il principio dell'incremento dell'accessibilità spaziale dei territori che si propone nel

⁷ Tale decreto è stato abrogato dall'articolo 42 del d.lgs. 112/2015.

documento di consultazione, dovrebbero, invece, essere considerati prioritari i servizi che interessino, ad esempio, tali località non ancora o poco servite, e che si trovino su porzioni di rete non ancora utilizzate da detti servizi di trasporto, secondo il principio della maggiore, e più efficace, utilizzazione della rete disponibile. Nel caso in cui, ad esempio, siano presenti località non servite che insistono su tratte servite, si potrebbe favorire la richiesta che garantisca, lungo il percorso, località non ancora servite dai servizi già assegnati (nel rispetto dell'incremento dell'accessibilità dei territori); in sintesi, si potrebbero favorire – *ceteris paribus* - anche i servizi passeggeri che servono il maggior numero di comuni lungo un dato itinerario.

Al fine di perseguire i principi di massimizzazione dell'accessibilità dei territori e di maggiore utilizzazione della rete disponibile, **in sintonia con il concetto di ottimizzazione della produttività enunciato prima**, sarebbero, inoltre, da considerare prioritari i servizi di trasporto che contemplino i c.d. "servizi antenna", ossia che prevedano, per esempio, la disgiunzione in due treni (e il ricongiungimento degli stessi in senso contrario) in determinate stazioni, in modo che una tratta satura possa essere percorsa da una sola traccia servendo, al contempo, due relazioni distinte. Tale modalità d'esercizio, denominata "*composizione multipla dinamica*" per i treni, è correntemente utilizzata in altri Paesi europei da assumere come riferimento, quale ad esempio la Francia, e prevede la possibilità che due treni, provenienti da origini diverse, in una data stazione vengano accoppiati durante l'effettuazione del servizio di trasporto commerciale, proseguendo congiuntamente fino a destino, e viceversa; la "*composizione multipla statica*", prevede, invece, che l'accoppiamento o il disaccoppiamento avvengano non durante il servizio commerciale del treno, quanto piuttosto in determinati impianti (ad esempio in deposito), quando il treno non è ancora in servizio. Si ritiene che la prima di tali modalità d'esercizio, e quindi quella dinamica, sia utile per meglio utilizzare linee fortemente congestionate che servono, a loro volta, linee e, quindi, destinazioni diverse; un caso esemplare per l'Italia è rappresentato dalla linea Direttissima Roma-Firenze e dalle relazioni che da Bologna, giungendo da Firenze, possono essere indifferentemente servite (ad esempio Milano, Verona, Venezia); gli Uffici dell'Autorità hanno svolto alcune audizioni con il GI nazionale e altre IF impegnate o interessate all'esercizio nel mercato del trasporto passeggeri ad alta velocità, al fine di meglio comprendere le potenzialità e i limiti organizzativi e/o tecnici della composizione multipla dei treni, attualmente previsti sulla infrastruttura ferroviaria nazionale o legati ai materiali rotabili/fattori produttivi in dotazione, quali la numerosità e le caratteristiche del materiale rotabile e/o del personale a disposizione, le modalità di programmazione dell'orario e le regole di gestione della circolazione, oltre che gli effetti sul performance regime. Da quanto emerso, pur nell'asserita presenza di lacune regolamentari riconducibili esclusivamente al quadro della regolamentazione tecnica e di esercizio nazionale, non paiono essere presenti criticità derivanti da norme eurounitarie, tali da impedire di considerare, nel nuovo insieme di principi da porre alla base dei criteri di priorità per l'allocazione della capacità infrastrutturale, anche la possibilità di composizione multipla dei treni, che rappresenterebbe, quindi, uno strumento particolarmente efficace per perseguire maggiore efficienza nell'utilizzazione della capacità delle tratte congestionate.

Con riferimento ai principi di priorità legati al volume dei passeggeri trasportati e alla tipologia di materiale rotabile utilizzato, è altresì opportuno osservare che favorendo la traccia/canale orario che in passato ha evidenziato capacità di trasportare un maggior volume di passeggeri o che è stata effettuata con un materiale rotabile che garantisca la massima capacità di trasporto, si stimolerebbero i richiedenti capacità ad adottare soluzioni commerciali che consentano un utilizzo efficace e ottimale dell'infrastruttura ferroviaria, come richiesto dall'art. 22 del d.lgs. 112/2015, e che favoriscano aumenti di produttività (lo stesso articolo 18, comma 3 del d.lgs. 112/2015 richiama il principio che gli aumenti di produttività delle IF vanno incentivati e non penalizzati).

Non ultimo, nelle linee guida sul pedaggio pubblicate dalla Commissione Europea il 7 maggio 2025, la stessa Commissione evidenzia come "*gli incrementi di produttività delle imprese ferroviarie devono essere incentivati, in quanto sono a vantaggio dell'utente finale e possono anche promuovere un uso efficiente della rete (come nel caso dei treni di capacità più elevata)*".⁸

Ciò in quanto la produttività dei servizi è strettamente correlata ai volumi di passeggeri trasportati dal dato servizio; inoltre, la stessa maggiore disponibilità di posti può consentire potenzialmente agli operatori di trasportare un maggior numero di passeggeri sostenendo un costo unitario di trasporto inferiore (sotto l'ipotesi di un costo operativo globale dei treni che manifesti economie di scala rispetto all'incremento del numero di passeggeri trasportati) migliorando l'appetibilità dei servizi da parte dei passeggeri.

Rimane importante, rispetto ai principi citati, la priorità da conferire anche al tema del cadenzamento dei servizi e al tema della maggiore utilizzazione, su base temporale, dell'infrastruttura da parte di una traccia o canale orario, al fine di incrementare l'accessibilità ai diversi territori serviti anche dal punto di vista temporale. Gli attuali criteri, previsti nel

⁸ [EUR-Lex - 52025XC02606 - EN - EUR-Lex](#)

PIR di RFI, prendono in considerazione tali aspetti tramite, ad esempio, il concetto di “missione”, secondo il quale la ripetizione di un canale orario/traccia oraria su più ore durante la giornata e/o durante la settimana rappresenta un valore premiante in termini di *ranking* di priorità in sede di allocazione della capacità. Si osserva, tuttavia, che è necessario distinguere due orizzonti temporali:

- la singola giornata, ossia la ripetitività di un dato servizio nel corso della giornata tipo di esercizio, indipendentemente dalla specifica traccia;
- la settimana o l'intero orario annuale di esercizio, riferendosi alla periodicità temporale della singola traccia.

Con il primo orizzonte temporale si considerano i cadenzamenti giornalieri - sia infra-orari, che multiorari - a favore delle esigenze dei passeggeri.

Con il secondo si considera, invece, la disponibilità della singola traccia giorno per giorno in seno alla settimana tipo di esercizio o all'intero orario annuale di esercizio, in quanto tale disponibilità ha indubbiamente un valore aggiunto sia in termini di maggiore utilizzazione della rete, sia in termini di maggiore soddisfacimento delle esigenze di mobilità e pendolarismo dei passeggeri: la circolazione di una data traccia sette giorni su sette, dal punto di vista dell'utilizzazione dell'infrastruttura percorsa e dei clienti del trasporto sarebbe, infatti, preferibile – *ceteris paribus* - rispetto alla circolazione di una traccia simile con periodicità settimanale inferiore, pari, ad esempio, a cinque giorni su sette.

A giudizio degli Uffici, il principio della maggiore periodicità, sarebbe, tuttavia, più opportuno declinarlo non relativamente alla singola settimana, e tanto meno alla singola giornata, quanto piuttosto all'intero orario di servizio. La stabilità dell'offerta di un dato servizio offerto su una data traccia anche in periodi di minore domanda come, ad esempio, in alcuni periodi estivi, è da considerarsi, infatti, opportuna per le esigenze degli utenti, siano essi merci o passeggeri. Il rispetto di tale principio di maggiore periodicità annuale è, peraltro, meno correlato alle dimensioni industriali del richiedente capacità, rispetto al principio di maggiore periodicità giornaliera e/o settimanale, ed è previsto venga espressamente applicato anche ai servizi merci nel computo annuo dei treni-km.

Il rispetto del principio del cadenzamento giornaliero, ossia della numerosità dei servizi garantiti su una data missione nell'arco della singola giornata tipo di esercizio, è, invece, maggiormente correlato alle dimensioni industriali del richiedente capacità; ipotizzando, ad esempio, che tale principio sia applicato solo dopo aver garantito un livello minimo di capacità ad ogni richiedente e a parità di periodicità di una data traccia (in modo da ridurre il rischio che possa rivelarsi discriminatorio tra richiedenti di diversa dimensione industriale), la maggiore cadenza giornaliera dovrebbe, in sostanza, rappresentare il “premio” da riconoscersi alle imprese che forniscono ai clienti un maggior numero di servizi di trasporto analoghi durante la giornata. E' anche ragionevole aspettarsi che tale principio della massimizzazione del cadenzamento giornaliero spinga le imprese ad applicare ad una data fascia oraria, in condizioni di equilibrio, risorse comparabili.

Per il trasporto merci i principi che guidano la risoluzione dei conflitti allocativi sono sempre basati sul miglior utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria premiando la maggiore produttività delle imprese in termini di tonn-km annue, valore che tiene in considerazione sia la maggiore distanza percorsa, sia il maggior numero di circolazioni, sia il maggior volume di merce trasportata.

Infine, è rilevante anche valutare, nel processo allocativo, l'affidabilità dimostrata dai richiedenti merci in termini di soppressioni effettuate rispetto al volume di capacità richiesto in allocazione annuale.

L'importanza di valorizzare la produttività e l'affidabilità dei richiedenti capacità è un aspetto ribadito più volte in precedenza, facendo base su vari riferimenti normativi e regolamentari nazionali e internazionali.

Per i servizi merci, sono numerose le segnalazioni degli operatori economici interessati che hanno costantemente evidenziato la maggiore efficienza dei servizi all'aumentare della massa trainata, sostenendo la necessità di efficientare le procedure per l'effettuazione di treni con massa superiore alle 1.600 tonnellate e incrementare gli investimenti del GI volti a potenziare l'alimentazione del sistema di trazione elettrica ed effettuare gli adeguamenti della sagoma limite ammissibile.

Anche l'allocazione delle tracce precostituite (PAPs) offerte dai Corridoi Ferroviari Merci si basa su un principio di valorizzazione, in caso di conflitto, della richiesta con valore di treni-km superiore calcolato in base ai km di PAPs (ed eventualmente dei segmenti *feeder/outflow*) per il numero di circolazioni richieste.⁹

⁹ [20240705_fca-rfc-med.pdf](#)(annex 1)

Peraltro, l'affidabilità dei richiedenti capacità, soprattutto nel trasporto merci, va interpretata come l'abilità e la *due diligence* di richiedere capacità solo quando si ha la certezza di dover effettuare il trasporto, piuttosto che con molti mesi in anticipo, in allocazione annuale, senza l'indicata certezza. Anche le novità previste dal progetto internazionale *TimeTable Redesign* (TTR)¹⁰, che troveranno presto un riscontro normativo eurounitario ufficiale con l'approvazione del citato Nuovo Regolamento UE sulla gestione della capacità infrastrutturale ferroviaria, prevedono un nuovo sistema d'incentivi attraverso un procedura allocativa *rolling* per condurre la maggior parte dei richiedenti merci a chiedere capacità in un momento temporale più vicino all'effettuazione reale del servizio di trasporto, al fine di evitare comportamenti potenzialmente dannosi sia per gli altri richiedenti, sia per il GI, prenotando capacità in allocazione annuale e poi sopprimendola in corso d'orario.

Inoltre, è da notare che, criteri che tengono conto delle soppressioni effettuate negli anni precedenti, sono presenti anche in prospetti informativi della rete afferenti ad altre realtà europee, come ad esempio in Germania.

Infine, la misura in esame prevede espressamente che:

- la specializzazione della linea o la **modifica delle caratteristiche di specializzazione della stessa**, in quanto foriere di notevoli effetti sulla programmazione della capacità, sono dichiarate dal GI nel PIR esclusivamente a seguito di un procedimento di consultazione con il mercato, del cui iter è costantemente tenuta informata l'Autorità;
- il **GI possa elaborare eventuali ulteriori criteri di priorità, subordinati rispetto a quelli sopra illustrati, compatibili con il contesto normativo e regolatorio vigente**, nel rispetto dei principi di trasparenza, equità e non discriminazione, oltre che assicurando coerenza e sinergia con le Misure proposte nel documento di consultazione.

Misura 7 - Modalità di allocazione di capacità annuale tramite asta, da applicarsi in caso di richieste di capacità aventi pari priorità

La misura propone i principi e criteri di base per adottare, da parte del GI, una procedura di asta mirata a selezionare, in sede di allocazione annuale della capacità - una volta che la ricerca di soluzioni coordinate consensuali con i richiedenti capacità non abbia avuto successo e permangano conflitti tra richieste di capacità per servizi di trasporto passeggeri a mercato, anche a seguito dell'applicazione dei criteri di priorità - il richiedente capacità cui assegnare tale ultima aliquota di capacità.

In generale, si ritiene, che, una volta salvaguardati i diversi interessi dei richiedenti, sia da perseguire l'emersione del "costo opportunità" della capacità residua ancora disponibile, così come valutato dal singolo richiedente. Tale metodologia risulta essere attualmente prevista in Germania, ove l'ERegG, ossia la legge federale di recepimento della direttiva UE 34/2012, prevede, all'articolo 52, che, in presenza di richieste confliggenti, fatti salvi i diritti dei richiedenti capacità titolari di AQ¹¹, durante il coordinamento delle richieste di capacità, il GI decide:

- a) secondo il seguente ordine di priorità: "*1. Traffico interconnesso o integrato nella rete, 2. Tracce ferroviarie transfrontaliere, 3. Tracce ferroviarie per il traffico merci.*". Tale ordine di priorità può essere modificato in base a esigenze di sicurezza e devono essere tenuti in considerazione gli effetti sugli altri GI;
- b) nel caso di conflitto tra tracce di pari priorità sulla base del precedente punto elenco, il GI confronta i canoni per le linee ferroviarie oggetto della controversia e: "*1. In caso di conflitto tra due tracce, dà la priorità alla traccia per la quale è possibile ottenere il canone standard più elevato, 2. in caso di conflitto tra più di due tracce, deve essere data priorità alle tracce per le quali la somma totale dei canoni standard è la più elevata.*"

È quindi esplicitamente previsto che, fatto salvo il principio di salvaguardia di specifici traffici, a pari priorità, deve essere garantita la capacità al servizio o all'insieme di servizi il cui canone di accesso sia quello maggiore. Tale regolamentazione non è conclusiva, in quanto è prevista la facoltà del GI, in deroga al punto a) sopra riportato, di dare priorità, in caso di conflitti tra due tracce, a quelle del trasporto ferroviario locale di passeggeri di linea rispetto ad altri servizi di trasporto ferroviario. Se non è possibile individuare il o i servizi prioritari con i criteri sopra citati, allora sempre il comma 8

¹⁰ <https://www.rfi.it/it/Offerta/accesso-alla-rete/progetto-timetable-redesign-ttr.html>

¹¹ AQ che in tale paese è previsto che vengano preventivamente approvati dall'Organismo di regolazione ai sensi dell'articolo 49 dell'ERegG stesso.

dell'articolo 52 dell'ERegG prevede l'avvio della procedura d'asta da concludersi entro dieci giorni lavorativi e da espletarsi tramite le seguenti fasi successive:

- il GI chiede ai richiedenti capacità di offrire, entro cinque giorni lavorativi, un canone superiore, per la traccia oggetto di conflitto, rispetto a quello che sarebbe dovuto sulla base del PIR;
- i richiedenti inoltrano al GI le proprie offerte esclusivamente per il tramite dell'Organismo di regolazione;
- dopo la scadenza dei cinque giorni lavorativi, l'Organismo di regolazione informa i richiedenti delle offerte pervenute e del loro importo;
- il GI, quindi, offre la capacità al miglior offerente, ossia al richiedente disposto a pagare il canone più alto; non sono possibili sconti per la casistica in questione.

In termini operativi, come previsto nel PIR 2025 di DB Infrago, GI della rete nazionale tedesca, al paragrafo 4.2.1.10 "*Standard Charge Procedure (First Phase of Working Timetable Compilation)*", il calcolo del canone, rispetto al quale viene effettuato il confronto tra canoni prima della procedura di asta, prevede di tenere in considerazione il totale dei giorni di circolazione della traccia considerata nell'ambito dell'orario di servizio per l'intero percorso della stessa traccia; possono essere considerate come unica traccia, al fine del citato calcolo, le tracce i cui percorsi (a meno di deviazioni per lavori) e relazioni servite, nonché i tempi di percorrenza, siano tra loro coerenti.

La procedura d'asta è, poi, descritta nel paragrafo 4.2.1.11 del PIR 2025 di DB InfraGO "*Highest Bidder Procedure (First Phase of Working Timetable Preparation)*". Nel paragrafo in questione, oltre la descrizione di quanto già previsto nel citato articolo 52 dell'ERegG, è esplicitamente specificato, in congruenza con quanto previsto nel citato paragrafo precedente, che l'offerta da presentarsi debba essere calcolata sull'intero orario di servizio e debba essere superiore al canone che si pagherebbe secondo le regole del PIR. Le regole da seguire sono, quindi, le seguenti:

- l'asta viene vinta da colui che ha proposto l'offerta più alta;
- se nella prima sessione di asta viene proposta una sola offerta, allora la traccia viene assegnata al canone standard come previsto al paragrafo precedente del PIR;
- se nella prima sessione di asta nessun richiedente propone un'offerta, ciò viene interpretato come una rinuncia alla richiesta di quella traccia da parte dei richiedenti (la richiesta di una porzione di traccia non viene interpretata come rinuncia alla richiesta di traccia). In tal caso, sarà allocata la traccia che ha priorità immediatamente inferiore rispetto a quelle coinvolte nella procedura d'asta; nel caso non ci siano tracce di priorità immediatamente inferiore, non verrà fatta alcuna offerta di capacità ai richiedenti da parte del GI;
- nel caso in cui le offerte economiche, in una data sessione di asta, siano identiche, nella successiva sessione il prezzo a base d'asta per la traccia è posto pari al livello delle offerte massime identiche di cui alla sessione precedente;
- nel caso in cui, a partire dalla seconda sessione d'asta, venga presentata una sola offerta, allora la traccia viene assegnata ad un canone pari all'offerta massima presentata nella precedente sessione d'asta.

Si osserva, quindi, che in Germania:

- tra i criteri esplicitamente adottati per la scelta tra servizi in conflitto, è previsto come ultimo criterio quello del servizio che garantisce al GI il maggiore introito annuale in termini di canone di accesso totale; **tale criterio, quindi, prevede che, a parità di interesse sociale di due o più servizi in conflitto, sia garantito al GI un maggior ricavo in un dato orario di servizio.** Tale criterio, per come è costruito, premia il servizio che, a parità di canone per l'utilizzo della traccia, è caratterizzato da maggiore periodicità, ossia che utilizza per più giorni dell'orario di servizio la rete; a parità di periodicità, viene selezionato il servizio di trasporto che paga un canone per traccia maggiore;
- **nel caso in cui tutti i criteri socio-economici, compreso quello descritto al precedente alinea, non riescano a garantire la risoluzione del conflitto individuando il servizio prioritario, si adotta il sistema delle aste** che si concludono, fatte salve alcune eccezioni, con l'assegnazione della capacità al miglior offerente tra i partecipanti all'asta; è interessante osservare come, nel caso in cui non vengano presentate offerte in sede di asta, allora la capacità viene assegnata al servizio con priorità immediatamente inferiore rispetto a quella dei servizi in

conflitto per i quali l'asta era stata bandita. Tale procedura d'asta avviene mettendone a conoscenza l'Organismo di Regolazione.

Mentre in Germania il meccanismo ultimo di selezione tra richieste di capacità confliggenti è rappresentato dalla procedura di asta economica, in Francia, secondo quanto previsto dal paragrafo 4.6 "Congested infrastructure" del PIR del gestore dell'infrastruttura ferroviaria nazionale, al permanere di conflitti irrisolti dopo l'applicazione dei criteri di priorità, il GI alloca la capacità in maniera equa con riguardo al principio dell'utilizzo ottimale della rete ferroviaria ("*If the application of these criteria does not lead to a solution, SNCF Réseau allocates the train paths fairly with regard to the optimal use of the rail network.*"). **È quindi previsto che sia il GI, secondo il proprio giudizio discrezionale, a decidere come superare i conflitti tra servizi di pari priorità in ultima istanza;** non sono specificati criteri per operare tale selezione, ma viene invocato il rispetto dei principi di equità e dell'ottimalità dell'utilizzo dell'infrastruttura.

Tale previsione - che potrebbe arrivare ad essere applicata anche nel caso in cui due richiedenti richiedano la medesima traccia precostruita dal GI e lo stesso non riesca a compatibilizzare le stesse richieste individuando una soluzione consensuale comune - dà adito ad una certa discrezionalità dello stesso GI e richiede, sicuramente, una notevole attenzione da parte dell'Organismo di regolazione, in quanto garante dell'equità stessa, oltre che della trasparenza e della non discriminazione, nei confronti dei richiedenti capacità. È stato, quindi, ritenuto più opportuno, per le misure proposte nel documento di consultazione, prevedere un meccanismo competitivo tra i richiedenti interessati, da espletarsi nelle procedure di coordinamento, sotto la supervisione dell'Autorità, e basato:

- sul principio del *pay as bid*, richiedendo ai soggetti interessati un'offerta economica aggiuntiva rispetto al canone previsto; principio che si ritiene ragionevole in quanto rivolto esclusivamente a selezionare richieste ulteriori rispetto a quelle già soddisfatte nell'ambito dei precedenti step allocativi e utile a far emergere la stima del costo opportunità della capacità contesa da parte dei richiedenti capacità;
- sul principio in base al quale, nel caso nessun richiedente capacità partecipi alla prima sessione d'asta, le richieste di capacità in conflitto e caratterizzate da massima priorità vengano considerate rigettate e la capacità contesa venga assegnata alla richiesta con priorità immediatamente inferiore, che non ha partecipato alla procedura d'asta; nel caso ci siano più richieste di capacità con priorità immediatamente inferiore, si provvede ad un nuovo procedimento di asta tra queste.

Per quanto riguarda i ricavi delle aste, e quindi le somme riscosse dal GI in aggiunta a quelle normalmente previste sulla base del sistema tariffario vigente per il pacchetto minimo d'accesso, analogamente a quanto già previsto dalla misura 30.2, punto 6, dell'Allegato A alla delibera n. 95/2023 in relazione ai ricavi correlati alla componente tariffaria C1 (anch'essa finalizzata a riflettere la scarsità di capacità dell'infrastruttura), si ritiene opportuno che gli stessi siano destinati 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 ad altri progetti finalizzati all'incremento della capacità dell'infrastruttura, con particolare riferimento alle tratte a capacità limitata o sature. Anche sull'effettiva destinazione dei ricavi da aste, come già previsto in relazione ai ricavi correlati alla componente tariffaria C1, si ritiene opportuno prevedere che il GI fornisca adeguata ed esaustiva documentazione all'Autorità; conseguentemente, il GI è tenuto a fornire all'Autorità adeguata ed esaustiva documentazione, anche quantitativa, per le valutazioni di competenza:

- (i) sull'entità dei ricavi in questione, con cadenza annuale, in esito alle procedure di allocazione annuale della capacità;
- (ii) sull'effettiva destinazione degli stessi ricavi, in occasione della procedura di elaborazione, verifica ed entrata in vigore della tariffa di ogni nuovo periodo tariffario pluriennale, di cui alla Misura 4.3 dell'Allegato A alla delibera n. 95/2023.

Misura 8 - Limiti di capacità assegnabile con AQ

La misura in questione propone dei limiti da rispettarsi per quanto riguarda l'assegnazione di capacità quadro, per tratta e fascia oraria, con AQ, specificando:

- **un limite globale di capacità occupabile tramite l'insieme degli AQ per tratta e fascia oraria:** si ritiene opportuno fissare tale limite al 70%, che coincide con il valore espressamente richiamato dal regolamento di

esecuzione UE 2016/545, all'articolo 8, comma 2. Tale limite, inoltre, pare adeguato rispetto all'opportunità che la capacità da assegnarsi annualmente sia di quantità adeguata rispetto alle esigenze del segmento merci, per il quale l'orizzonte temporale di breve periodo è fondamentale, e dei segmenti a mercato che devono poter accedere a capacità di qualità anche senza accordi quadro; in tal modo si avrebbe una percentuale di capacità da allocarsi annualmente pari al 30% di quella disponibile. Inoltre, è opportuno evidenziare come attualmente negli altri paesi europei in cui i gestori nazionali offrono l'opportunità di sottoscrivere AQ, Francia e Spagna, la capacità massima allocabile tramite AQ non supera la soglia del 70%.

- **il limite massimo di capacità annuale per tratta e fascia oraria assegnabile al segmento merci e a ogni sotto-segmento passeggeri OSP e passeggeri a mercato, in presenza di conflitti:** si ritiene opportuno fissare tale limite al 40% della capacità disponibile. In generale, infatti, i segmenti prioritari non devono impedire l'utilizzazione dell'infrastruttura ai segmenti di minore priorità. Tale limitazione non è da applicarsi nel caso delle linee specializzate per i servizi cui tali linee sono dedicate;
- **un limite di capacità assegnabile per richiedente capacità di un dato segmento di trasporto per tratta e fascia oraria:** si ritiene opportuno fissare tale limite al 20% della capacità disponibile. Tale limite di capacità quadro per singolo richiedente è indipendente dalla specializzazione o meno di una linea; si ritiene ragionevole il valore proposto sulla base della considerazione che, nel caso delle linee specializzate ove siano, ad esempio, presenti tre concorrenti, l'equa ripartizione del 70% di capacità assegnabile tra i tre concorrenti porterebbe ad un valore arrotondato del 20%. È opportuno sottolineare che si passerebbe dal limite massimo del 80% della capacità disponibile giornaliera, attualmente valido sia in sede di allocazione annuale, che in sede di allocazione quadro, ad un limite massimo di allocazione di capacità quadro, per tratta e fascia oraria, del 20%.
- **per le reti regionali interconnesse, un limite globale di capacità occupabile tramite l'insieme degli AQ per tratta e fascia oraria:** si ritiene opportuno fissare tale limite al 50%. Tale limite pare adeguato rispetto all'opportunità che la capacità da assegnarsi annualmente sia di quantità adeguata rispetto alle esigenze di limitare la prenotazione pluriennale di capacità sul lungo termine, a salvaguardia della possibilità di accesso per i segmenti passeggeri e, ove consentito, merci, che devono poter accedere a capacità di qualità anche in assenza di accordi quadro.

Misura 9 - Limiti di capacità assegnabile in sede di allocazione annuale

La misura in questione propone dei limiti da rispettarsi per quanto riguarda l'assegnazione annuale di capacità, per tratta e fascia oraria, in presenza di conflitti, specificando:

- **un limite massimo di capacità annuale assegnabile per tratta e fascia oraria, ivi compresa la capacità quadro eventualmente già assegnata, al singolo richiedente capacità per un dato segmento di trasporto:** si ritiene opportuno fissare tale limite, da applicarsi in presenza di conflitti, al 30% della capacità disponibile. Si ritiene ragionevole il valore proposto sulla base della considerazione che, nel caso delle linee specializzate ove siano, ad esempio, presenti tre concorrenti, l'equa ripartizione del 100% di capacità assegnabile tra i tre concorrenti porterebbe ad un valore arrotondato del 30%;
- **il limite massimo di capacità annuale per tratta e fascia oraria assegnabile al segmento merci e a ogni sotto-segmento passeggeri OSP e passeggeri a mercato,** in presenza di conflitti tra servizi appartenenti a segmenti differenti: si ritiene opportuno fissare tale limite al 60% della capacità disponibile. In generale, infatti, i segmenti prioritari non devono impedire l'utilizzazione dell'infrastruttura ai segmenti di minore priorità. Tale limitazione non è da applicarsi nel caso delle linee specializzate per i servizi cui tali linee sono dedicate.

Tali limiti possono essere ridotti in caso di adozione dello strumento della capacità predefinita ("capacità *pre-planned*").

In generale, in ossequio al principio di massimizzazione dell'utilizzo dell'infrastruttura, si ritiene opportuno confermare che le limitazioni nell'assegnazione della capacità annuale non sono obbligatoriamente applicabili:

- in presenza di un solo richiedente capacità;
- nel caso in cui, pur in presenza di più richiedenti capacità, non emergano necessità di coordinamento tra le richieste di capacità da questi presentate;

- anche nel caso in cui il coordinamento, anche tramite asta, avvenga tra richiedenti capacità che hanno tutti rispettivamente raggiunto la soglia massima del 30% della capacità disponibile.

Al verificarsi di una di tali condizioni, è previsto che il GI possa allocare annualmente l'intera capacità disponibile.

Misura 10 - Disposizioni transitorie e finali

La misura disciplina l'entrata in vigore del provvedimento, prevedendo che avvenga all'atto della sua pubblicazione sul sito *web* istituzionale dell'Autorità. In sede di conclusione del procedimento, ai fini del coordinamento dei testi regolatori vigenti, verrà disciplinata l'abrogazione formale delle misure di cui all'Allegato alla delibera n. 70/2014 che saranno superate dalle pertinenti misure che verranno inserite nel provvedimento finale.

Torino, 15 aprile 2026

Il Dirigente dell'Ufficio
Accesso alle infrastrutture ferroviarie e portuali

f.to Roberto Piazza

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