

CAMERA DEI DEPUTATI  
IX COMMISSIONE TRASPORTI, POSTE E TELECOMUNICAZIONI

AUDIZIONE  
AUTORITÀ DI REGOLAZIONE DEI TRASPORTI

L’Autorità di regolazione dei trasporti (ART), nella seduta consiliare del 29 aprile 2026, ha adottato il primo parere sul Documento strategico pluriennale della mobilità (DSPM) predisposto dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (MIT), esercitando quindi una delle nuove competenze recentemente conferite dal decreto-legge n. 19/2026, nell’ambito delle politiche di coesione previste in attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza.

In tale sede, l’Autorità ha ritenuto necessario non solo approfondire la coerenza degli investimenti previsti nel DSPM con le esigenze del mercato raccolte dal gestore dell’infrastruttura ferroviaria nazionale nell’ambito dei previsti “meccanismi di coordinamento” (altrimenti noti come “Tavolo tecnico di ascolto”) ma ha anche ritenuto di dover formulare alcune riflessioni generali di carattere strategico, scaturenti dall’esperienza maturata nel più vasto campo di attività di propria competenza, quale organismo di regolazione a carattere multimodale.

Il DSPM, infatti, dovendo definire *“gli indirizzi strategici di lungo termine per lo sviluppo della rete, la mobilità di passeggeri e merci per ferrovia, la promozione del trasporto multimodale e la piena integrazione delle esigenze del settore industriale e dei poli logistici nella pianificazione infrastrutturale”*, non può che essere concepito

come uno degli atti in cui si rappresenta la visione e la programmazione dello Stato per il sistema ferroviario italiano, da intendersi, però non come sistema a sé stante, quanto piuttosto come sistema integrato e sinergico rispetto alle altre modalità di trasporto.

Tale integrazione è la naturale risposta alle esigenze di mobilità di tutte le diverse categorie di utenti, passeggeri e merci e, in quanto tale, deve essere necessariamente sostenuta da una visione programmatica d'insieme, la quale, a sua volta, dovrebbe trovare naturale espressione nel Piano generale dei trasporti e della logistica (PGTL).

Tale piano dovrebbe, a nostro parere, ritornare ad essere il riferimento principale per le scelte delle Amministrazioni centrali e locali competenti, nonché dei rispettivi concessionari ed operatori del mondo dei trasporti.

Vorrei, quindi, cogliere questa importante occasione per ribadire la necessità, nell'ambito di una generale riorganizzazione degli strumenti di pianificazione e programmazione dei trasporti, di ripristinare la centralità del PGTL nella pianificazione del sistema nazionale dei trasporti e della logistica.

Tornando ai contenuti del Documento, un primo punto sul quale è opportuno soffermarsi, è la trasparenza delle modalità di raccolta delle esigenze espresse dal mercato ferroviario, essendo queste il riferimento per la predisposizione di molteplici strumenti contrattuali finalizzati alla "messa a terra" degli investimenti.

Se il Tavolo tecnico di ascolto, che il gestore dell'infrastruttura ferroviaria nazionale promuove ogni anno su impulso di specifiche prescrizioni dell'Autorità, si presenta come un processo strutturato le cui interlocuzioni e i cui risultati sono resi disponibili a tutti gli interessati al fine della predisposizione del Contratto di programma con il ministero competente, analoga trasparenza e disponibilità di informazioni dovrebbe essere garantita dal gestore sulla definizione di tutti gli altri strumenti contrattuali o accordi con Enti Locali e/o con terze parti che vengono definiti per soddisfare specifiche esigenze di sviluppo dell'infrastruttura.

La trasparenza e la piena disponibilità di tali informazioni, comprese quelle sulle sperimentazioni che RFI porta avanti di propria iniziativa o su richiesta di terzi per ottimizzare il mantenimento in efficienza e lo sviluppo dell'infrastruttura ferroviaria nazionale, è, infatti, di cruciale importanza per la programmazione industriale degli operatori.

Con riferimento, poi, alla coerenza tra le previsioni del DSPM e le esigenze del mercato, una prima evidenza individuata dall'Autorità, indicativa anche dello stato di congestione della rete, è la presenza di varie richieste circa un'adeguata distribuzione, se non anche l'aumento, lungo le linee ferroviarie, dei binari di sosta a media o lunga durata per materiali rotabili impresenziati (sia per viaggiatori che per merci).

Altra richiesta ricorrente è quella relativa ad una maggiore flessibilità nella gestione della circolazione tramite la disponibilità di infrastrutture di comunicazione tra binari di corsa, anche nel caso di linee dedicate espressamente al traffico metropolitano ad alta frequenza.

A tal proposito, l’Autorità rileva che nel DSPM non è chiarito che gli interventi di potenziamento delle linee devono anche soddisfare tali esigenze di sosta e flessibilità della gestione della circolazione e ritiene, più in generale, che la rete dovrebbe garantire non solo un’adeguata capacità di corsa sulle linee, ma anche un’adeguata capacità in termini di binari di precedenza/sosta lungo le stesse, fermi restando i livelli di sicurezza della circolazione.

Le esigenze rappresentate dal mercato, con riferimento al segmento merci, riguardano, inoltre, le stazioni di confine tra la rete italiana e le reti estere.

In particolare, oltre alla necessità di maggiore capacità di sosta rotabili, è evidente la richiesta di maggiori presidi riconducibili a centri di manutenzione cui il gestore nazionale non sempre mostra adeguata sensibilità (ad esempio, sono note all’Autorità criticità legate alle stazioni di Tarvisio e Villa Opicina).

L’esigenza della disponibilità di aree in tali stazioni e il potenziamento degli impianti di servizio ferroviari di proprietà del gestore deve ritrovare la giusta centralità e non essere subordinata a progetti di riconversione dell’utilizzazione delle stesse aree per finalità diverse da quelle proprie del sistema ferroviario.

Tale criticità è ravvisabile anche su altre aree della rete nazionale (ad esempio Savona e Salerno) e si ritiene debba essere adeguatamente attenzionata dal Ministero, che ha il compito di indirizzare le scelte del gestore dell'infrastruttura in tema di offerta dei servizi ferroviari.

Gli indirizzi ministeriali sono fondamentali anche con riferimento alle strategie di utilizzazione delle linee della rete nazionale, siano esse a carattere promiscuo o specializzate.

Lo stesso regolamento UE sull'utilizzo della capacità ferroviaria, di ormai prossima adozione, attribuisce grande rilievo agli indirizzi strategici dello "Stato Membro" non solo riguardo allo sviluppo della rete, ma anche riguardo all'utilizzo della sua capacità, in quanto risorsa "scarsa" e ad alto valore aggiunto.

L'Autorità, in quanto organismo tecnico indipendente deputato alla regolazione del mercato del trasporto ferroviario, collabora sulla base delle proprie attribuzioni con il MIT nella definizione e applicazione di tali indirizzi, ma, ovviamente, non può sostituirsi a questo, cui spetta l'assunzione delle scelte di natura prettamente politico-strategica, assicurando il contemperamento ottimale delle istanze di tutti gli utenti ferroviari.

Tali scelte assumono particolare rilievo nel caso delle tante infrastrutture sature presenti nella rete nazionale, come ad esempio, prima fra tutte, la linea c.d. "Direttissima" Roma-Firenze.

Peraltro, l’Autorità, con la delibera n. 49/2026, ha recentemente posto in consultazione apposite misure regolatorie per la disciplina dell’allocazione della capacità infrastrutturale ferroviaria concepite anche come strumento di transizione graduale verso la disciplina allocativa armonizzata a livello europeo che dovrà essere introdotta in Italia a partire dal 2031.

Pare, a tale riguardo, opportuno ricordare come – in relazione alla presenza dei cosiddetti “colli di bottiglia”, ossia delle porzioni sature della rete ferroviaria nazionale – la citata linea Direttissima Roma-Firenze sia un esempio evidente di come il successo dell’apertura del mercato debba essere seguito da un’adeguata programmazione, non solo dell’orario ferroviario, ma soprattutto degli investimenti di potenziamento dell’infrastruttura.

La relazione Roma-Firenze è, infatti, servita da due linee, la Direttissima, ormai satura, e la linea c.d. Lenta, ma quest’ultima non garantisce, alla totalità della popolazione interessata, velocità di servizio idonee a soddisfare le diverse esigenze di mobilità attualmente presenti; tale linea Lenta, peraltro, è già fortemente interessata dal traffico regionale ad alta frequenza, nonché dal traffico merci.

L’Autorità, in relazione a tale aspetto, ha rilevato che nel DSPM, pur essendo tralasciata una visione programmatica estesa al prossimo decennio, non sono formulate previsioni circa il potenziamento della capacità necessario sulla relazione Roma-Firenze, che si potrebbe realizzare tramite progetti di sestuplicamento (e ciò eliminerebbe anche l’asimmetria capacitativa rispetto alla relazione Roma - Napoli, a

servizio della quale sono attualmente operative tre linee: quella ad alta velocità e quelle convenzionali via Formia e via Cassino).

Tale sestuplicamento, ossia la costruzione di una nuova linea ferroviaria, potrebbe, ad esempio, avvenire anche per lotti funzionali successivi, a partire dalla tratta estrema a sud (“1° Biv.Orte Sud - BV/PC Settebagni”) che RFI ha dichiarato satura.

Tali indicazioni circa lo sviluppo e le modalità di utilizzazione della rete dovrebbero, quindi, essere meglio esplicitate nel DSPM, ponendo attenzione ad alcune nuove grandi opere nell’ambito del contesto geografico in cui vanno ad operare, sia in ambito merci che in ambito passeggeri.

È opportuno, qui, citare l’esempio del Terzo Valico dei Giovi, insistente sulla relazione Genova-Milano, del quale nel DSPM non viene analizzato l’impatto circa l’effetto della sua prosecuzione verso l’area di Milano e circa la riduzione delle interferenze, con riferimento al segmento merci, tra i flussi di traffico Nord-Sud, lungo il Corridoio Mare del Nord–Reno-Mediterraneo, e Ovest-Est lungo il Corridoio Mediterraneo.

In generale, non viene fornita nel DSPM la prospettiva di utilizzo di questa nuova fondamentale opera né sono presenti i parametri necessari ad indirizzare la definizione del modello di esercizio sulla stessa linea.

Analoghe considerazioni possono svolgersi per il quadruplicamento della linea Brescia-Verona-Vicenza, che costituisce un’altra nuova opera fondamentale per l’asse trasversale che serve il Nord del Paese, rispetto alla quale non viene evidenziata, nel

DSPM, alcuna analisi che giustifichi le scelte infrastrutturali operate, diverse, in termini di velocità massima ed elettrificazione, rispetto al tratto di linea AV Milano Brescia.

Più in generale, le stesse indicazioni strategiche potrebbero esplicitarsi nel DSPM interrogandosi, valutandone il mancato utilizzo (se non in casi assai residuali) da parte del traffico merci, sulla reale efficacia del modello di sviluppo delle linee AV/AC, in modo da considerare, per la realizzazione dei futuri ulteriori potenziamenti o sviluppi infrastrutturali, il ricorso a modelli focalizzati sull'esercizio dei soli servizi AV o sull'esercizio dei soli servizi AC, a seguito di valutazioni specifiche da effettuarsi caso per caso.

La contemporanea previsione di specifiche AV e AC ha, infatti, certamente incrementato i costi di realizzazione delle infrastrutture, rispetto a quanto avvenuto in altri Paesi europei (es. Francia e Spagna).

Venendo ad aspetti più specifici della problematica afferente all'utilizzo massimamente efficace e ottimale della infrastruttura ferroviaria nazionale in considerazione della domanda di mobilità, l'Autorità ritiene che anche su tale fronte sia essenziale un indirizzo ministeriale strategico, formulato in sinergia e coerenza con la programmazione degli investimenti, onde poter garantire un adeguato soddisfacimento delle esigenze di mobilità dei passeggeri e delle merci, sia sulla lunga percorrenza che in ambito regionale e sia riferendosi ai servizi eserciti in regime di oneri di servizio pubblico (OSP) che in regime di mercato.

A tal proposito, si ritiene utile evidenziare come la valutazione della domanda di mobilità debba meglio utilizzare strumenti di simulazione domanda-offerta e come l'offerta OSP non debba basarsi sulla sola offerta storica, essendo le esigenze di mobilità mutate nel corso degli anni.

Ad esempio, le caratteristiche dell'offerta OSP sulla lunga percorrenza dovrebbero prevedere, su alcune relazioni non servite dagli operatori alta velocità a mercato, un innalzamento della velocità massima dei servizi ben oltre i 200 km/h (attestandosi su 250 se non 300 km/h).

L'individuazione degli scenari infrastrutturali futuri andrebbe, inoltre, riportata nel DSPM con adeguata specificazione degli orizzonti temporali e con i riferimenti necessari anche rispetto al Regolamento TEN-T (UE 2024/1679), assicurando l'adeguata illustrazione di parametri caratteristici "chiave" quali, per citarne alcuni, la velocità massima, il distanziamento, la lunghezza, la massa massima dei treni lungo la linea (ad esempio, per i treni merci, la lunghezza di 740 metri e valori di massa trainata compresi tra 1600 e 2500 tonnellate, costituiscono configurazioni fortemente richieste dagli operatori interessati), utilizzando rappresentazioni grafiche quali quelle già adottate dal gestore nazionale nel Piano commerciale, e consentendo di individuare, nell'ambito di una visione d'insieme, i singoli interventi di potenziamento e sviluppo della rete ferroviaria.

Tali scenari strategici, che lo Stato potrebbe esplicitare nel DSPM nell'ambito di una più ampia ottica di strategia multimodale declinata nel Piano generale dei trasporti e della logistica, rappresenterebbero le necessarie indicazioni "guida" per il Gestore

dell'infrastruttura, al fine di pianificare al meglio gli interventi necessari e utilizzare al meglio le infrastrutture gestite, e, per i richiedenti capacità, al fine di meglio pianificare le proprie attività industriali e commerciali e pervenire ad un utilizzo efficace ed ottimale della capacità infrastrutturale ferroviaria.

Con specifico riferimento alla maggiore accessibilità della modalità ferroviaria, nel DSPM non è chiaro quale sia l'orientamento che il gestore dovrebbe assumere rispetto alle varie richieste di riapertura al servizio commerciale di alcune stazioni/fermate da parte delle Regioni, in quanto non sono chiaramente esposti i parametri di accessibilità che il Gestore deve garantire in ogni territorio.

L'Autorità ritiene, quindi, opportuno che le soglie dei tempi di accessibilità citate nel DSPM (15', 30', 45') e le correlate percentuali di popolazione per territorio servito vengano assunte dallo stesso gestore dell'infrastruttura come parametri minimi da garantire per le varie porzioni del territorio nazionale/regionale, individuati opportunamente in accordo con Stato, Regioni, Province autonome e RFI.

Il DSPM, nel richiamare espressamente la centralità dell'accessibilità intermodale e del ruolo delle stazioni nel contesto territoriale, impatta anche sul tema dell'accessibilità degli utenti a mobilità ridotta (PMR). L'impostazione del DSPM dovrebbe essere coerente con i principi desumibili dagli articoli 9 e 20 della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, i quali assumono l'accessibilità ai trasporti e la mobilità personale con la maggiore indipendenza possibile quali obiettivi sostanziali dell'azione pubblica.

La medesima logica vale anche a livello multimodale: se i collegamenti di adduzione alla stazione o al trasporto pubblico locale di interscambio, o al segmento di servizio precedente e/o successivo a quello ferroviario non sono accessibili, la PMR può essere – di fatto – impossibilitata a utilizzare il mezzo treno, con conseguente vanificazione, almeno parziale, degli investimenti realizzati a tal fine.

Inoltre, relativamente alla pianificazione integrata dell'accessibilità multimodale alle stazioni, l'Autorità ritiene che i tavoli tecnici permanenti tra RFI, Regioni e Province autonome possano costituire la sede idonea per valorizzare anche il coordinamento con le competenze regionali e comunali di cui all'articolo 26 della legge n. 104/1992, assicurando il necessario raccordo con la strategia di sviluppo dell'accessibilità del gestore di stazione.

Infine, è necessario affrontare il tema del rafforzamento del modello manutentivo di RFI, che il gestore sta perseguendo tramite l'implementazione di un nuovo modello organizzativo.

È necessario osservare come l'obiettivo del nuovo modello di RFI debba essere quello di garantire maggiore presidio, ma a parità di competenze tecnico-specialistiche del personale impiegato.

Nel nuovo modello manutentivo, tra l'altro, è indicata un'accelerazione dell'usura dell'infrastruttura per l'incremento e la differenziazione del traffico, con necessità di interventi sempre più frequenti sulle linee e nei nodi, cui dovrebbe corrispondere un incremento dei costi diretti che devono essere sostenuti dalle imprese ferroviarie.

Ultimo tema di interesse circa il modello manutentivo che voglio qui sottoporvi, è quello relativo all'asserito aggravio manutentivo che corrisponderebbe all'implementazione dell'*European Rail Traffic Management System* (ERTMS).

Non appare, infatti, chiaro a quali aggravii prevedibili il DSPM faccia riferimento, anche perché, l'ERTMS è un sistema di segnalamento innovativo (di c.d. Classe A), che permette di incrementare il grado di interoperabilità delle linee consentendo, al contempo, di efficientare i costi dell'infrastruttura.

In conclusione, vorrei sottolineare la necessità che la visione strategica del sistema ferroviario illustrata nel Documento strategico pluriennale della mobilità sia concepita sincreticamente rispetto all'intero sistema dei trasporti e che, quindi, il Piano generale dei trasporti e della logistica torni a rappresentare il documento di indirizzo politico comune per tutte le modalità di trasporto, finalizzato a soddisfare le esigenze di mobilità delle persone e delle merci sul territorio nazionale e sulle principali relazioni internazionali intra UE e extra-UE.

L'Autorità di regolazione dei trasporti, in qualità di organismo indipendente, offre fin d'ora piena disponibilità a cooperare con il MIT nell'esperimento delle attività di pianificazione strategica del sistema dei trasporti nel suo complesso, in forza delle proprie competenze tecnico-economiche multimodali e dell'esperienza regolatoria maturata nei vari ambiti modali di propria competenza.