Autorità di Regolazione dei Trasporti

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

Relazione Illustrativa



Autorità di Regolazione dei Trasporti

SOMMARIO DEL DOCUMENTO

SOMMARIO DEL DOCUMENTO 2

INDICE DELLE ABBREVIAZIONI 3

PREMESSA 4

ESITI DELLA CONSULTAZIONE E VALUTAZIONI COMPLESSIVE 4

CONTENUTI DEL DOCUMENTO DI CONSULTAZIONE 7

Misura 1 - Oggetto e ambito di applicazione delle misure 7

Misura 2 - Definizioni 8

Misura 3 - Principi generali per i processi di allocazione della capacità infrastrutturale 9

Misura 4 - Principi e criteri generali per l'implementazione delle attività di allocazione della capacità infrastrutturale 11

Misura 5 - Modalità operative del processo di allocazione nel caso di richieste confliggenti 18

Misura 6 - Criteri di priorità, da applicarsi nell'allocazione di capacità in caso di coordinamento tra richieste confliggenti 21

Misura 7 - Modalità di allocazione di capacità annuale tramite asta, da applicarsi in caso di richieste di capacità aventi pari priorità 25

Misura 8 - Limiti di capacità assegnabile con AQ 27

Misura 9 - Limiti di capacità assegnabile in sede di allocazione annuale 36

Misura 10 - Disposizioni transitorie e finali 38

ART

INDICE DELLE ABBREVIAZIONI

AQ	*Accordo quadro*
ART	*Autorità di regolazione dei trasporti*
DB InfraGO	*Gestore dell'infrastruttura ferroviaria nazionale tedesca*
DSPM	*Documento Strategico Pluriennale della Mobilità*
EA	*Enti affidanti*
ERegG	*German Railway Regulation Act "Eisenbahnregulierungsgesetz"*
GI	*Gestore dell'infrastruttura*
MIT	*Ministero delle infrastrutture e dei trasporti*
MEF	*Ministero dell'economia e delle finanze*
IF	*Imprese ferroviarie*
IFI	*Infrastruttura ferroviaria italiana*
IFN	*Infrastruttura ferroviaria nazionale*
LP	*Lunga Percorrenza*
OSP	*Obbligo di servizio pubblico*
PIR	*Prospetto informativo della rete*
PMdA	*Pacchetto Minimo di Accesso*
RFI	*Rete Ferroviaria Italiana S.p.A.*
TPL	*Trasporto Pubblico Locale*
TTR	*Timetable Redesign*
VIR	*Verifica di impatto della regolazione*
UE	*Unione europea*

PREMESSA

A seguito della consultazione, terminata il 19 giugno 2026 (come disposto dalla delibera ART n. 70/2026, di proroga dei termini della consultazione e del procedimento pertinente), l'Autorità ha provveduto a pubblicare sul proprio sito istituzionale e ad analizzare i vari contributi pervenuti.

Dall'analisi di tali contributi sono emerse numerose osservazioni e proposte circa le misure di regolazione dell'Autorità pubblicate per la consultazione con la delibera ART n. 49/2026, in relazione alle quali gli Uffici hanno effettuato le proprie valutazioni e identificato alcune modifiche da apportare alle misure di cui all'Allegato A alla delibera n. 49/2026, come meglio delineato nel prosieguo della presente relazione.

Nel predisporre il testo che segue, gli Uffici hanno anche tenuto in considerazione il nuovo regolamento (UE) 2026/1184 del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 maggio 2026 "*relativo all'uso della capacità di infrastruttura ferroviaria nello spazio ferroviario europeo unico che modifica la direttiva 2012/34/UE e abroga il regolamento (UE) n. 913/2010"* (di seguito: Regolamento) la cui concreta implementazione è legata all'adozione dei vari *common framework* da parte dell'*European Network of Infrastructure Managers* (ENIM), che saranno oggetto di parere dell'*European Network of Rail Regulatory Bodies* (ENRRB) prima della loro adozione e tra i quali ne figura uno specificamente dedicato alle metodologie e procedure per l'allocazione della capacità infrastrutturale ferroviaria delle reti nazionali di cui si compone lo spazio ferroviario unico europeo istituito dalla direttiva 2012/34/UE. Ciò in quanto il provvedimento regolatorio che si propone di adottare fungerà - di fatto - da strumento regolatorio di transizione dal quadro regolatorio attualmente vigente a quello che verrà definito con il citato *common framework* relativo alla gestione della capacità infrastrutturale ferroviaria, la cui concreta applicazione è attualmente prevista a partire dall'orario di servizio che riguarderà il 2031.

ESITI DELLA CONSULTAZIONE E VALUTAZIONI COMPLESSIVE

La consultazione, avviata con la citata delibera n. 49/2026, ha visto la partecipazione dei principali *stakeholder* rappresentati nella successiva Tabella 1: tra questi figurano rappresentanti rispettivamente di IF, GI, Regioni, utenti e relative associazioni/coordinamenti, oltre a rappresentanze sindacali.

Tabella 1 – Elenco dei partecipanti alla consultazione

Soggetto	Tipo	Acronimo	Prot.
ASSTRA (3 contributi)	Associazioni di categoria	IA	41734/2026
Comitato pendolari Orte	Associazione di passeggeri pendolari		42023/2026
Coord. Regioni e PA (3 contributi)	Coordinamento di Enti affidanti	EA	39946/2026
DB Cargo Italia	Impresa Ferroviaria	IF	42022/2026
FederMobilità	Associazione di enti di governo della mobilità e altri soggetti	EA	34308/2026
FerCargo	Impresa Ferroviaria	IF	42237/2026
Fermerci (2 contributi)	Impresa Ferroviaria	IF	42244/2026
Ferrotramviaria	Gestore Infrastruttura	GI	41754/2026
Ferrovie Emilia Romagna (2 contributi)	Gestore Infrastruttura	GI	41991/2026
Ferrovienord	Gestore Infrastruttura	GI	41656/2026
FILT-CGIL Piemonte (2 contributi)	Organizzazione sindacale	OS	37597/2026
Infrastrutture Venete	Gestore Infrastruttura	GI	41997/2026
Italo	Impresa Ferroviaria	IF	42027/2026
Mercitalia Rail	Impresa Ferroviaria	IF	42252/2026
Oceano Gate Italia	Impresa Ferroviaria	IF	35217/2026
Regione Emilia Romagna (3 contributi)	Ente Affidante	EA	41679/2026
Regione Lombardia (2 contributi)	Ente Affidante	EA	42080/2026
Regione Piemonte (2 contributi)	Ente Affidante	EA	41978/2026
Rete Ferroviaria Italiana (3 contributi)	Gestore Infrastruttura	GI	41751/2026
SVI (3 contributi)	Impresa Ferroviaria	IF	42255/2026
Trenitalia	Impresa Ferroviaria	IF	42238/2026
Trenitalia TPER (2 contributi)	Impresa Ferroviaria	IF	42066/2026
Trenord	Impresa Ferroviaria	IF	41658/2026
UGL Ferrovieri	Organizzazione Sindacale	OS	37403/2026

L'ampia partecipazione alla consultazione da parte degli *stakeholder* si è concretizzata in numerosi ed articolati contributi. Dagli stessi, in particolare, sono emerse le seguenti tematiche principali:

- gli effetti concreti della proposta regolatoria sugli interessi degli *stakeholder*;
- la necessità di tutelare la pianificazione di lungo termine, salvaguardando gli AQ; nel merito, alcuni *stakeholder*, temono che una riduzione della relativa capacità assegnata possa determinare l'insostenibilità economica relativamente ad alcuni servizi già in essere e che si possa determinare, di fatto, una priorità della programmazione annuale rispetto alla pianificazione pluriennale;
- criticità dei tetti di capacità e della riduzione delle quote di capacità per gli accordi quadro – specie su linee regionali e OSP – derivanti dal timore di frenare investimenti e minare la stabilità industriale/programmatoria, cui si contrappongono tematiche sollevate da altri *stakeholder* relative alla necessità di mantenere tali limiti per garantire la contendibilità del mercato e favorire l'ingresso di nuovi operatori.

Alcuni *stakeholder* hanno manifestato preoccupazione in merito alla possibile mancata allocazione di capacità per i servizi OSP, ritenendo fondamentale tutelare continuità e capillarità del trasporto ferroviario regionale considerandolo un sistema integrato da prioritizzare nell'intera giornata. Nel merito, gli *stakeholder*

hanno espresso il timore che l'accesso di nuovi operatori possa compromettere la programmazione dei contratti di servizio e la coerenza del sistema dell'offerta dei servizi di trasporto.

D'altro canto, le imprese ferroviarie impegnate nel trasporto di merci hanno richiesto una maggiore tutela di tale segmento di mercato, giudicando insufficiente la priorità solo notturna accordata allo stesso e sollecitando disponibilità effettiva di capacità in ulteriori fasce orarie, oltre alla revisione degli indicatori utilizzati nei criteri di priorità.

Per quanto concerne gli *stakeholder* impegnati nei segmenti passeggeri a mercato, alcuni hanno espresso forti riserve sull'impostazione regolatoria proposta contestando i limiti di capacità e la loro applicazione alle linee specializzate, ritenendo che alcuni criteri di priorità possano produrre effetti discriminatori o comunque alterare il corretto confronto concorrenziale; hanno, inoltre, chiesto una maggiore tutela delle esigenze industriali e commerciali dei servizi ferroviari a mercato e una disciplina delle linee specializzate che eviti rischi di insufficiente utilizzo della capacità. Altri, invece, hanno valutato favorevolmente le misure volte ad aumentare la contendibilità della capacità e a limitare la concentrazione su alcuni richiedenti della capacità tramite gli AQ, ritenendo utili i limiti di capacità e i relativi tetti per favorire l'accesso di nuovi operatori.

Perplessità sono state, inoltre, espresse sull'introduzione dell'asta come strumento finale di risoluzione dei conflitti di allocazione. A tal riguardo sono pervenute preoccupazioni circa la complessità applicativa del meccanismo dell'asta, ritenendo concreto il rischio di aumentare l'incertezza nella programmazione dei servizi e di generare costi o comportamenti strategici non efficienti; è stata, inoltre, richiesta la possibilità di considerare nel processo allocativo della capacità insiemi coordinati di tracce anziché singole tracce, così da tenere conto delle complementarietà operative e commerciali dei servizi ferroviari e ridurre il rischio di assegnazioni non coerenti con i modelli industriali e commerciali degli operatori.

A seguito delle valutazioni sulle osservazioni pervenute, le quali saranno ampiamente trattate nel resto del documento con riferimento alle singole misure impattate, si è ritenuto di apportare al documento regolatorio una serie di modifiche, le cui principali possono essere riassunte come di seguito:

- **maggiore tutela degli accordi quadro vigenti**, eliminando l'applicazione immediata delle nuove soglie e introducendo un regime transitorio che prevede l'adeguamento degli AQ solo in presenza di conflitti non risolti consensualmente;
- **rafforzamento della stabilità dell'orario**, introducendo un criterio che, in assenza di capacità *pre-planned*, prevede, nel rispetto delle regole e criteri di allocazione, di mantenere, per quanto possibile, tracce già presenti nell'orario precedente;
- **riconoscimento del valore del cadenzamento dei servizi regionali OSP**, estendendone la rilevanza all'intero arco della giornata e superando il precedente riferimento alle sole fasce pendolari;
- **valorizzazione della disciplina delle infrastrutture specializzate**, tramite previsione di una specifica misura, integrata con la possibilità, per i richiedenti capacità, di promuovere procedimenti di specializzazione che il GI deve condurre consultando gli interessati;
- **potenziamento delle garanzie minime di capacità per i diversi segmenti di traffico**, prevedendo la disponibilità di almeno una traccia per ciascuna fascia oraria di ciascuna giornata di esercizio a favore dei principali segmenti/sotto-segmenti di mercato ed estendendole anche alle linee specializzate;
- **modifica dei limiti di capacità quadro e annuali**, mantenendo l'obiettivo di evitare concentrazioni eccessive, ma introducendo correttivi mirati al rilassamento dei limiti per i servizi OSP, le linee a binario unico, i nodi e le reti regionali interconnesse;
- **maggiore tutela delle richieste di capacità annuale sottese ad accordi quadro**, attraverso l'introduzione della nuova misura 4.9 e il rafforzamento del collegamento tra allocazione annuale e pianificazione pluriennale;

- **introduzione di una fase supplementare di assegnazione della capacità (misura 5.8)**, per consentire alle imprese ferroviarie di integrare la capacità ricevuta, quando necessario e ove vi sia capacità residua disponibile, per la sostenibilità del proprio modello industriale e commerciale;
- **affinamento dei criteri di priorità**, mediante chiarimenti operativi, introduzione di soglie quantitative (ad esempio per i posti*km) e migliore definizione degli indicatori utilizzati.
- **incremento della trasparenza**, prevedendo che il gestore dell'infrastruttura (i) renda disponibili ai richiedenti i dati utilizzati per il calcolo delle soglie e dei limiti di capacità e (ii) trasmetta all'Autorità, con cadenza annuale, ovvero renda disponibili tramite apposito sistema informativo, un insieme articolato di dati e di informazioni necessari per il monitoraggio dell'applicazione delle diverse misure di regolazione di cui si compone il documento posto in consultazione.

Alla luce della portata degli interventi di merito che hanno riguardato il documento posto in consultazione con la delibera n. 49/2026, nonché della riarticolazione del testo per migliorarne la consequenzialità e la chiarezza (cfr. ad esempio, l'inversione delle misure 5 e 6 dell'Allegato A alla delibera n. 49/2026) si è ritenuto opportuno prevedere che lo schema di atto regolatorio aggiornato venga sottoposto a una nuova fase di consultazione pubblica prima della sua definitiva adozione, al fine di consentire agli *stakeholder* di formulare proprie osservazioni con riguardo agli elementi di dettaglio o novativi, che vengono dettagliatamente illustrati nel prosieguo della presente relazione.

CONTENUTI DEL DOCUMENTO DI CONSULTAZIONE

Misura 1 - Oggetto e ambito di applicazione delle misure

Trenitalia evidenzia che, mentre la regolazione proposta mira a incrementare il peso dell'allocazione annuale, il Regolamento, tramite l'utilizzo dello strumento dell'accordo quadro, si prefigge l'obiettivo di aumentare l'utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria facendone un uso più efficiente grazie a processi di pianificazione e assegnazione e un coordinamento transfrontaliero migliori (considerando 3 del regolamento UE 2026/1184); la stessa Trenitalia ha citato il considerando 14 del medesimo regolamento: "*Le norme e le procedure relative alla gestione della capacità di infrastruttura ferroviaria dovrebbero prendere in considerazione e soddisfare le esigenze di tutti i segmenti del mercato ferroviario in modo non discriminatorio. Dovrebbero tenere conto, in particolare, della necessità di una stabilità a lungo termine della capacità disponibile per i servizi passeggeri, compresi i servizi gestiti nell'ambito di obblighi di servizio pubblico, e di una flessibilità a breve termine per il traffico merci al fine di rispondere alla domanda del mercato. Pertanto, il processo di gestione della capacità non dovrebbe più essere incentrato prevalentemente su un orizzonte annuale, ma dovrebbe essere organizzato in tre fasi successive: pianificazione strategica della capacità; programmazione dei servizi ferroviari e assegnazione della capacità; e adattamento e riprogrammazione della capacità. L'introduzione di fasi meglio definite e strutturate, che prevedano la possibilità di una pianificazione a lungo termine e di un adattamento a breve termine nella gestione della capacità, avvantaggerebbe in particolare i servizi meno facili da pianificare in anticipo o più complessi da organizzare, quali i treni merci e i treni passeggeri transfrontalieri, compresi i treni notturni.*". In generale la proposta regolatoria mira a garantire equilibrio tra le esigenze di programmazione a lungo e breve termine dei richiedenti capacità e le esigenze di mantenere adeguata contendibilità della capacità ferroviaria tra i richiedenti già presenti sul mercato e quelli che intendano affacciarvisi o semplicemente, pur presenti, espandere le proprie attività nei servizi di trasporto ferroviario. In ogni caso, sulla base delle previsioni di cui al Regolamento, è stata espressamente indicata la necessità di rispettare quanto previsto negli AQ, ma si sono altresì proposti, sulla base dell'attuale situazione

degli accordi quadro vigenti, i provvedimenti di cui alla misura 10, volti a ridurre l'applicazione dei limiti di capacità, introducendo inoltre gradualità nell'applicazione degli stessi.

ASSTRA ha evidenziato l'indeterminatezza delle previsioni regolatorie riferite alle reti regionali interconnesse in caso saturazione di una o più tratte. Analoga eccezione è stata formulata da Ferrotramviaria, che propone di applicare in tali casi una gerarchia di criteri di priorità, come illustrato nell'ambito del proprio contributo. A tal proposito, si conferma l'impostazione adottata in sede di prima consultazione, al fine di limitare gli impatti della nuova regolazione, per le ferrovie regionali, eccezion fatta per l'esplicita previsione di cui alla misura 8 e alla misura 10.2, di nuova concezione, volta a garantire una convergenza progressiva tra *status quo* e futuro assetto regolatorio. In definitiva, è stato ritenuto sufficiente riservare un'adeguata quota di capacità disponibile in allocazione annuale per eventuali richiedenti su tali linee, che assumono, in genere, minore rilevanza commerciale rispetto a quelle dell'infrastruttura ferroviaria nazionale, allineando al contempo il limite di capacità complessivo allocabile con AQ al valore già individuato per l'IFN; inoltre, a fronte di tale allineamento, è stato confermato quanto disposto dalla misura 8.2, integrandolo, alla luce del maggiore limite complessivo di capacità quadro, con il meccanismo previsto dalla misura 10.2 per l'adeguamento della capacità quadro e il coordinamento dei conflitti non risolti consensualmente.

Si è, inoltre, ritenuto opportuno eliminare la misura 1.2 (riferita ai modelli d'esercizio di cui alla delibera ART n. 116/2025 da applicarsi anche alle linee non sature), in quanto, di fatto, recepita nelle misure 2.13 e 3.4.

Misura 2 - Definizioni

La misura 2 è stata integrata nelle definizioni, con riferimenti al Regolamento (di cui alcune parti si applicheranno esclusivamente alle attività e ai compiti svolti in relazione agli orari di servizio che entrano in vigore il 14 dicembre 2030 o successivamente a tale data) oltre che a quanto disposto dal d.lgs. 112/2015.

Secondo alcuni *stakeholder*, in particolare RFI, la modalità di utilizzazione predefinita della capacità dovrebbe essere applicabile anche alle porzioni di infrastruttura non sature, in quanto questo potrebbe consentire, in ambito di allocazione capacità, di garantire la continuità spaziale da origine a destinazione sull'intera rete ferroviaria. Si osserva, a tal proposito, che la misura 3, mettendo in risalto la necessità di individuare le relazioni origine-destinazione da servire, nonché i relativi canali orari comprensivi delle fermate commerciali, già consentiva tale possibilità; in ogni caso, per maggior chiarezza, è stata opportunamente modificata la misura 2.13 di cui all'allegato A della delibera ART n. 49/2026.

La Conferenza unificata delle Regioni e Province autonome, così come le Regioni intervenute, con riferimento alla misura 2.9, propongono che il GI, previa consultazione di tutte le parti interessate, provveda a designare come infrastrutture specializzate le linee ferroviarie secondarie, o tratte di esse, che sono interessate prevalentemente da traffico OSP regionale e non presentano caratteristiche appetibili per altri segmenti di traffico.

Al riguardo è necessario precisare che, nel caso ciò sia giustificato da un punto di vista sociale ed economico, e tenendo conto che i richiedenti OSP perseguono per proprie finalità il massimo interesse sociale a livello locale e/o nazionale, si è ritenuto opportuno integrare la misura 6.3 (che nella nuova bozza per consultazione assume numerazione 3.7), prevedendo che il GI avvii il processo di specializzazione o di modifica della stessa, anche a seguito di istanza da parte di un richiedente capacità.

Inoltre:

- in considerazione della modifica dei criteri di cui alla misura 4, è stata eliminata la definizione di fasce pendolari, in quanto non più necessaria e sostituita con il concetto di servizio regionale cadenzato prendendo a riferimento quanto già riportato nel PIR di RFI;
- nella definizione di capacità commerciale è stato specificato che è necessario tenere sempre conto dei principi di efficiente e ottimale utilizzo dell'infrastruttura di cui al d.lgs. 112/2015;
- sono stati specificati puntualmente, nella misura 2.10, i segmenti di trasporto cui fare riferimento per l'applicazione delle diverse misure: segmento merci, segmento passeggeri in regime di OSP (regionali o lunga percorrenza) e segmento passeggeri in regime di mercato, continuando - inoltre – ad essere tenuto in particolare considerazione il carattere di priorità dei servizi di trasporto internazionali;
- per la definizione di "conflitto" è stato specificato il riferimento al quadro europeo per la gestione della capacità di cui al Regolamento, come sarà anche recepito nel PIR;
- è stata introdotta la definizione di "interesse sociale" correlando gli obiettivi politici indicati nei documenti di pianificazione politico-strategica del trasporto pubblico adottati dagli enti competenti ed i criteri socio-economici di cui all'articolo 27 del Regolamento al DSPM ed alle indicazioni strategiche dello "Stato membro" di cui all'articolo 4 del medesimo Regolamento; ciò al fine di meglio specificare il collegamento tra principi e criteri proposti dall'Autorità, normative eurounitarie e nazionali di riferimento e documenti di pianificazione politico-strategica dei soggetti politico-istituzionali territorialmente competenti.

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

Su proposta dei partecipanti alla consultazione, la misura 3.3 è stata integrata con il richiamo all'articolo 4 "*Indirizzi strategici e requisiti nazionali*" del Regolamento (UE) 2026/1184, ove si prevede che il Ministero competente in materia di politica ferroviaria possa fornire al GI indirizzi strategici su varie tematiche quali: gli obiettivi generali della politica ferroviaria nazionale pertinenti alla pianificazione strategica della capacità, i requisiti e gli orientamenti generali relativi all'uso della capacità di infrastruttura ferroviaria (di cui il gestore dell'infrastruttura tiene conto nella pianificazione strategica della capacità, in particolare in relazione alle infrastrutture ferroviarie altamente utilizzate e congestionate), la prospettiva sullo sviluppo previsto dei servizi ferroviari gestiti nell'ambito di obblighi di servizio pubblico, che tenga conto anche dei punti di vista delle autorità regionali o locali coinvolte; il Ministero competente, sulla base del citato articolo 4, ha anche il potere di richiedere al GI di *a) attuare modelli di orario specifici, ad esempio orari integrati cadenzati simmetrici, per i servizi sia di trasporto di merci che di trasporto di passeggeri; b) riservare volumi minimi di capacità per i tipi di servizi di trasporto ferroviario di cui all'articolo 14 per tener conto delle loro priorità in materia di politica dei trasporti*".

La misura 3.4 è stata opportunamente modificata, recependo alcune osservazioni dei partecipanti alla consultazione, al fine sia di tenere conto delle prerogative del Ministero competente di cui all'articolo 4 del Regolamento, sia di considerare la possibilità, già ricavabile dalla formulazione originaria, che la modalità predefinita di utilizzazione applicata a una porzione di infrastruttura satura possa interessare anche porzioni non sature, ove funzionali a garantire la copertura delle relazioni origine-destinazione considerate. È stato, altresì, precisato che la consultazione relativa alla specializzazione deve coinvolgere i richiedenti capacità sia attuali che potenziali. Non si ritiene, invece, che lo strumento della capacità predefinita debba essere obbligatoriamente applicabile estensivamente sull'infrastruttura, come proposto dalla Regione Piemonte e

da TPER, se non per favorire la migliore utilizzazione delle porzioni sature di infrastruttura e delle porzioni ad esse afferenti rispetto alle origini e destinazioni da servire[1].

In particolare:

1) si reputa di particolare interesse l'osservazione di RFI secondo cui "*L'estensione dell'applicazione della capacità pre-planned anche alle porzioni di infrastruttura non sature consentirebbe difatti di trattare in maniera univoca gli eventuali conflitti secondo i criteri della misura 5.7. Si fa riferimento al caso in cui il conflitto si verifichi in una porzione di infrastruttura non satura (linea e/o impianto) dove convergono tracce (i) richieste su capacità pre-pianificata in quanto insistenti su una porzione di linea satura e (ii) richieste in assenza di capacità pre-pianificata.*". Si ritiene, al riguardo, che, a seguito del chiarimento garantito dalle modifiche ai pertinenti punti della misura 3, siano sufficienti le previsioni di cui alla misura 5.6 che impongono alle richieste di capacità il rispetto delle modalità di utilizzazione predefinite sulle relazioni origine-destinazione coperte, in quanto gravanti su porzioni di infrastruttura sature;
2) RFI, inoltre, ritiene che estendere la modalità di utilizzazione predefinita a porzioni non sature garantirebbe il percorso di sistematizzazione e pianificazione dei sistemi di mobilità su ferro sia da parte del GI che degli *stakeholder*, consentendo all'utenza di fruire di una continuità dell'offerta ferroviaria nel corso degli anni; "*Differentemente, anche alla luce della nuova disciplina in merito agli Accordi Quadro, [il GI] si troverebbe ogni anno ad affrontare un processo di allocazione della capacità in orario in assenza di una struttura di offerta "base", con evidenti complessità operative non conciliabili con le tempistiche eurounitarie della progettazione dell'offerta, oltre che esiti allocativi potenzialmente in forte discontinuità di anno in anno, in particolare con riferimento al segmento OSP regionale.*".
   Si rileva, quindi, come RFI evidenzi la necessità di una sostanziale continuità tra un orario di servizio e il precedente evitando il ricorso a modifiche significative; ciò si tradurrebbe nell'adozione di uno schema di offerta di base, lievemente adattabile anno per anno, evitando quindi complete rigenerazioni dell'orario, che RFI dichiara incompatibili "*con le tempistiche eurounitarie della progettazione*". Si evidenzia che tale modalità di lavoro non è mai stata dichiarata nel PIR dal GI e che la stessa sia da ritenersi necessariamente foriera di limitazioni alle richieste dei richiedenti capacità. Gli stessi procedimenti di armonizzazione e coordinamento parrebbero, quindi, non più necessari nel caso in cui tale sistema sia adottato, perché ogni richiedente dovrebbe adattarsi a quanto "propone" il GI. È da rilevare, tuttavia, come, fino ad oggi, il richiedente capacità non conosca le tracce/canali orari che rappresentano l'offerta di base a giudizio del GI, né sia a conoscenza della relativa assegnazione per tali tracce/canali orario. Inoltre, il GI non ha mai paventato difficoltà di progettazione dell'orario rispetto alle tempistiche previste, né rispetto a quelle che entrano in vigore col nuovo Regolamento; al contrario, quest'ultimo definisce regole per il progetto TTR, che richiedono una maggiore rapidità nella definizione dell'orario, ma senza presupporre, come condizione imprescindibile, l'adozione di un'offerta base dalla quale ci si possa discostare solo in minima misura. In definitiva, si ritiene che non sia possibile obbligare un richiedente ad adeguarsi ad una capacità predefinita semplicemente per semplificare i processi del GI, che invece ha il dovere di definire la propria organizzazione per rispettare le normative e modalità di progettazione dell'orario previste, oltre che le esigenze del mercato, nei limiti in cui queste siano compatibili con le esigenze di massimizzazione dell'efficacia e dell'efficienza con cui la rete ferroviaria viene utilizzata dai servizi di trasporto; si precisa, quindi, come eventuali modalità predefinite debbano

[1] Vedasi ad esempio il considerando 20 del regolamento UE 2026/1184: "*Al fine di assicurare la disponibilità di capacità per l'assegnazione a segmenti diversi del mercato ferroviario e in particolare ai servizi ferroviari di trasporto di merci e a livello transfrontaliero, i gestori dell'infrastruttura dovrebbero essere autorizzati a pre-pianificare l'uso della capacità su infrastrutture ferroviarie congestionate o altamente utilizzate e a estendere tale pianificazione ad altre sezioni della rete, qualora ritenuto necessario. Tale pre-pianificazione della capacità dovrebbe tenere conto dei diversi metodi di assegnazione della capacità e delle caratteristiche dei diversi segmenti del mercato ferroviario. Detta pianificazione dovrebbe consentire un migliore utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria raggruppando i treni con caratteristiche di prestazione simili nella fase di assegnazione della capacità*".

trovare eventuali giustificazioni solo nel caso in cui ne consegua la migliore utilizzazione delle infrastrutture o il rispetto di eventuali indicazioni generali adottate dallo Stato sulla base dell'articolo 4 del medesimo Regolamento.

Infine, si è proposta l'introduzione della nuova misura 3.5 (per cui la misura 3.5 dell'allegato A della delibera ART n. 49/2026 ha assunto numerazione 3.6) prevedendo che - pur nel rispetto sia degli esiti dell'applicazione dei criteri delle misure 4, 5 e 6, sia dei margini di flessibilità previsti dal processo di armonizzazione descritto del PIR inerente alla costruzione dell'orario di servizio - nel caso in cui non venga applicato il modello di esercizio con capacità *pre-planned*, il GI, in caso di persistenza di conflitti allocativi, conferisca priorità ai richiedenti tracce coincidenti con altre analoghe, già presenti nell'orario di servizio vigente (per origine/destinazione, itinerario, orari, periodicità).

Tale inserimento discende, a seguito delle osservazioni pervenute, dall'intenzione di:

- semplificare la costruzione dell'orario da parte del GI nel caso una data traccia sia assegnata, in orari di servizio diversi, a differenti richiedenti, con conseguenti problematiche circa la compatibilizzazione della traccia con quelle corrispondenti o con le movimentazioni previste nelle stazioni di origine o destinazione;
- consentire una maggiore stabilità nel tempo dell'orario commerciale dei richiedenti capacità che forniscono servizi di trasporto passeggeri, sia di tipo OSP, sia a mercato.

Per quanto riguarda la misura 3.2, è stato precisato che l'accesso dei servizi di trasporto gravati da OSP è garantito salvo il rispetto dei limiti di cui alle misure 8 e 9, al fine di non precludere l'accesso da parte degli altri segmenti di mercato.

Inoltre, considerando che la misura dedicata alle linee specializzate (misura 6.3 dell'allegato A alla delibera ART n. 49/2026,) assume valenza generale non limitata al caso delle infrastrutture su cui insistono richieste confliggenti, si è ritenuto di proporne lo spostamento alla misura 3 con nuova numerazione 3.7 che è stata meglio articolata in varie sottomisure data la rilevanza che le infrastrutture specializzate rivestono nell'allocazione capacità. Infine, in considerazione del valore esclusivamente esemplificativo delle tipologie di specializzazione proposte nella misura 3.7.1 ("*ivi incluse quelle rispettivamente afferenti: (i) al trasporto ferroviario passeggeri ad alta velocità connotato da velocità massime in linea di almeno 250 km/h, (ii) al trasporto ferroviario delle merci, nonché (iii) ai passanti metropolitani dedicati al trasporto pubblico locale*"), si è ritenuto opportuno eliminarle per maggior chiarezza espositiva, oltre che per rendere meno ambigua la formulazione della stessa misura. Per quanto riguarda le considerazioni relative alle integrazioni di tale misura, si rimanda al paragrafo relativo alla misura 6.

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

Con riferimento alla misura 4.2, SVI si chiede se la specializzazione sia prevalente rispetto alla scala di priorità ivi indicata nella misura. Si chiarisce al riguardo che, come già avviene oggi e nel rispetto dell'articolo 15 del d.lgs. 112/2015, la specializzazione rappresenta un criterio di priorità assoluta.

Inoltre, SVI ha richiesto delucidazioni circa le modalità di calcolo dei limiti di capacità, ipotizzando un passaggio dalle percentuali ai valori assoluti in termini di tracce/canali orario; al riguardo, non si ritiene opportuno dare esplicite e rigide indicazioni circa le modalità di arrotondamento dei valori al primo intero (per eccesso o difetto), in quanto è necessario consentire al GI di valutare, caso per caso, le modalità operative da applicare.

Vari partecipanti alla consultazione hanno richiesto di eliminare i limiti di capacità assegnabile al singolo richiedente, nonché di ripristinare la massima priorità, in sede di allocazione annuale, per le richieste di tracce sottostanti AQ, garantendo la relativa capacità contrattualizzata in sede di allocazione annuale. Si osserva che l'assegnazione in sede di allocazione annuale della capacità quadro contrattualizzata è prevista dal Regolamento; tuttavia, il superamento da parte di un AQ dei limiti di capacità di cui alla misura 8, rende necessario prevedere un meccanismo che salvaguardi la possibilità di accesso alla capacità da parte di altro richiedente. In tal senso, le misure 10.2 e 10.4 consentono, in presenza di conflitti non risolti consensualmente, di garantire, per la prima allocazione annuale interessata, il mantenimento della capacità quadro contrattualizzata, prevedendo, però, la riduzione entro i limiti della medesima capacità quadro con effetto sulla successiva allocazione annuale. Tale meccanismo consente un progressivo allineamento degli AQ vigenti ai limiti previsti dalla misura 8 in presenza di conflitti o di variazione del contesto concorrenziale.

In definitiva, sulla base delle richieste avanzate riguardo alla stabilità degli AQ, dovendo contemperarle con la necessità di garantire accesso, per quanto ragionevolmente possibile, ai vari segmenti di trasporto e ai vari richiedenti capacità, sono state definite due misure transitorie volte a far sì che solo in caso di conflitti (in allocazione quadro o annuale) sia necessario intervenire sull'AQ che impedisce tale accesso. Con la misura 10.2 viene previsto che in presenza di conflitti non risolti consensualmente in sede di allocazione quadro o annuale, anche agli AQ vigenti siano gradualmente applicati i limiti di cui alle misure 8.1, 8.2 e 8.4[2], oltre che quelli della misura 8.3 (tale misura è da applicarsi anche agli accordi quadro relativi alle reti regionali interconnesse); la misura 10.4 stabilisce invece che, specificatamente per gli AQ relativi a servizi passeggeri a mercato che superano i limiti di cui alla misura 8.1, qualora le tracce assegnabili in allocazione annuale mediante il meccanismo di cui alla misura 5.3 siano inferiori a quelle previste in AQ, queste ultime siano confermate solo per l'anno in corso; a tal fine, la capacità prevista in AQ dovrà quindi essere immediatamente ridotta con effetti sull'allocazione annuale successiva a quella in corso, entro i limiti previsti dalla medesima misura 5.3. Tale regola (dettagliata dalle misure 10.2 e 10.4è applicabile anche nel caso in cui il conflitto sia tra servizi specializzati e non specializzati in sede di allocazione annuale; non è infatti possibile precludere, come richiesto da Trenitalia, il perfezionamento di un AQ su linee specializzate per servizi non congruenti con la specializzazione, in presenza di capacità disponibile; la specializzazione, tuttavia, farebbe sì che l'AQ con servizi non congruenti con tale specializzazione verrebbe ridotto automaticamente in presenza di richieste di capacità annuale congruenti con la linea specializzata considerata.

Sempre con riferimento alla misura 4.2, Trenitalia propone che tra i servizi passeggeri a mercato venga data priorità a quelli effettuati anche parzialmente su rete alta velocità; ciò in quanto tali treni hanno necessità di standard prestazionali maggiormente vincolati rispetto ad altre tipologie di treni passeggeri a mercato. A tal proposito si ritiene che tale richiesta sia comprensibile laddove effettuata da un operatore del mercato alta velocità non interessato al trasporto a mercato che non opera ad alta velocità; tuttavia, si ritiene che anche gli operatori che non sfruttano le reti alta velocità debbano poter formulare la propria offerta in maniera paritetica e con adeguati standard prestazionali rispetto agli operatori dei servizi di trasporto ad alta velocità.

Ancora con riferimento alla misura 4.2, RFI, in qualità di GI, ha presentato varie osservazioni sul proposto ordine di priorità dei servizi di trasporto ferroviari:

1) la previsione di cui alla lettera a) della misura 4.2 potrebbe comportare una drastica riduzione del segmento OSP regionale in fascia pendolare, ovvero la totale assenza in fascia non pendolare in presenza di trasporto internazionale, OSP LP e servizi a mercato;

[2] La misura prevede che tali limiti vengono progressivamente avvicinati a partire dall'anno, tra quelli di vigenza dell'AQ, nel quale sono sopraggiunte nuove richieste di capacità confliggenti da parte di soggetti terzi. In pratica, la capacità, eccedente i limiti di capacità previsti, viene ridotta della parte che è incorsa nei conflitti irrisolti consensualmente; in tal modo si arriva ad una progressiva applicazione dei limiti di capacità ma in presenza di effettive esigenze manifestatesi nel corso del processo di allocazione.

2) in linea generale, le principali linee di nodo o afferenti ai nodi (come, ad esempio, il nodo di Milano), sono attualmente caratterizzate da un'occupazione media giornaliera di servizi OSP pari circa al 50%-60% della capacità commerciale; la scala di priorità tra servizi proposta, che garantisce assoluta prevalenza assegnata al traffico internazionale merci, potrebbe comportare effetti di compressione del segmento OSP anche nelle fasce pendolari;
3) per quanto riguarda le linee afferenti ai principali valichi internazionali, viene proposto l'esempio della tratta Conegliano – Treviso, sulla quale gli attuali volumi di offerta OSP Regionale consistono in 4 treni/ora per senso di marcia da/per Venezia. A fronte di una capacità commerciale di 7 treni/h, 4 tracce (pari al 60%), in applicazione delle nuove regole proposte, potranno essere riservate al traffico internazionale merci e viaggiatori e 2 al segmento OSP Regionale in fascia pendolare in assenza di OSP LP. Nessuna traccia in fascia non pendolare, in caso di presenza contemporanea del segmento OSP LP, mercato e traffico internazionale;
4) nel segmento a mercato non sono distinti i servizi che percorrono anche parzialmente linee AV da altri servizi a mercato. A fronte di tale generalizzazione, il trasporto di tipo "*leisure*" - la cui richiesta di utilizzo degli impianti saturi di Milano C.le e Roma Termini e di linee di complessa programmazione è cresciuta nel corso degli anni - risulterebbe prevalente nelle fasce non pendolari rispetto al traffico OSP Regionale, pur non potendosi considerare le due tipologie di servizio sostitutive in termini di funzione;
5) il traffico a mercato che non percorre linee AV ma tocca impianti saturi potrebbe risultare prevalente, in base ai criteri della misura 6.1, rispetto al trasporto AV, in assenza di capacità *pre-planned*, con effetti di mancata ottimizzazione della capacità d'infrastruttura;
6) da ultimo, rileva che la possibile significativa riduzione del traffico OSP, sia nelle fasce pendolari, sia in quelle non pendolari, potrebbe determinare una riduzione degli introiti da pedaggio per RFI senza che questi vengano necessariamente compensati da eventuali allocazioni di capacità ferroviaria in favore di segmenti di mercato alternativi (merci/mercato passeggeri). Difatti, detti segmenti di mercato potrebbero non manifestare interesse a utilizzare le stesse direttrici dei servizi OSP né - con specifico riferimento ai servizi passeggeri a mercato - a garantire un livello di copertura del servizio analogo nelle diverse fasce orarie della giornata.

Rispetto alle osservazioni sopra illustrate si evidenzia quanto segue:

1) per eliminare il rischio che la massima priorità assegnata ai treni internazionali comporti l'esclusione dei treni OSP regionali in una data tratta in una data fascia non pendolare, è stata modificata la misura 4.4 prevedendo che in ogni fascia oraria sia previsto un servizio per ognuno dei seguenti segmenti/sotto-segmenti: segmento merci, sotto-segmento passeggeri OSP lunga percorrenza, sotto-segmento passeggeri OSP regionali, segmento passeggeri a mercato; inoltre è stato previsto che, nel caso delle linee specializzate, tale garanzia sia assicurata ai servizi precedentemente elencati a patto che rientrino tra i servizi ammessi dalla specializzazione della linea stessa;
2) RFI evidenzia che i treni regionali OSP possono essere compressi dall'offerta internazionale merci sulla base dell'ordine di priorità di cui alla misura 4.2; tale affermazione evidenzia, quindi, che l'offerta OSP regionale stia comprimendo l'offerta internazionale merci. Da ciò si desume che, per garantire l'effettivo sviluppo di quest'ultimo, debba essere mantenuto il massimo livello di priorità per tali servizi e che la tutela del traffico OSP possa essere adeguatamente perseguita utilizzando lo strumento della specializzazione delle linee (ad esempio individuando delle linee specializzate per il traffico passeggeri in determinate fasce orarie, garantendo al contempo che i treni merci possano transitare contemporaneamente su linee alternative);
3) l'esempio proposto da RFI è superato grazie alla proposta avanzata con la misura 4.4 meglio trattata al punto 1 del presente elenco; inoltre, come meglio spiegato nel seguito, è stato proposto di

assegnare priorità agli OSP regionali non solo in fascia pendolare, ma durante l'intera giornata (fatta eccezione dalle 22.00 alle 6.00) purché cadenzati;

4) per quanto riguarda i treni "*leisure*" citati da RFI (ossia un "*treno richiesto per servizi di trasporto passeggeri con periodicità non continuativa e richiesto in occasione di eventi specifici (es. eventi sportivi, manifestazioni, ecc.)*") che spesso interessano stazioni sature quali Roma Termini e Milano Centrale, tali treni (come anche "treni charter" quali i treni pellegrini o connessi a eventi sportivi, o manifestazioni, "treni della neve", "treni del mare", etc.), così come servizi merci anch'essi a carattere spot, a giudizio degli uffici, gli stessi non possono essere considerati, proprio per la loro qualità di servizio "*ad hoc*" non continuativo e occasionale, come ricompresi tra le tipologie di servizio richiamate alla misura 4.2 dalla lettera a) alla lettera e), che garantiscono una programmazione regolare durante l'orario di servizio e quindi una migliore utilizzazione dell'infrastruttura; per tale motivo è stata opportunamente integrata la misura 4.2. Per quanto riguarda la necessità di distinguere tra traffico passeggeri a mercato alta velocità e traffico passeggeri a mercato non esercito ad alta velocità, si osserva che tale servizio è tecnicamente distinguibile sulla base della velocità di punta di almeno 250 km/h, che è uno dei parametri rispetto ai quali il GI può individuare agevolmente la specializzazione di una linea. Esistono già oggi linee specializzate per l'alta velocità dove quella di punta minima è fissata a 250 km/h e dove, quindi, servizi convenzionali non esercitati ad alta velocità non possono accedere in assenza di capacità disponibile;
5) vedasi punto 4;
6) la proposta regolatoria non impedisce l'occupazione del 100% della capacità disponibile in allocazione annuale e prevede esclusivamente un limite rigido nell'occupazione della capacità tramite AQ. Quindi, nel caso in cui l'OSP dovesse ridursi, ciò sarebbe dovuto alla presenza di richieste confliggenti e quindi ci si troverebbe col medesimo grado di utilizzazione dell'infrastruttura.

Infine, sempre con riferimento alla misura 4.2, Fermerci ritiene insufficiente la priorità del trasporto merci soltanto nella fascia 22-06, tuttavia si evidenzia come i nuovi limiti (per richiedente e per segmento) previsti sia nell'allocazione della capacità quadro che in quella annuale, oltre che la previsione di garanzia di messa a disposizione di almeno una traccia merci per tratta e fascia oraria, garantiscano una percentuale di capacità al trasporto merci in qualsiasi fascia oraria. Non si ritiene opportuno, inoltre, definire uno specifico sotto-segmento relativo ai servizi di trasporti di merci pericolose, viste le specifiche peculiarità di carattere operativo e di sicurezza che caratterizzano la pianificazione di questa tipologia di traffico.

Sempre con riferimento alla misura 4.2, la Conferenza unificata delle Regioni e Province autonome, così come le Regioni intervenute, hanno proposto che i criteri di priorità siano individuati (con priorità decrescente dall'alto in basso) come segue:

"a) Fascia notturna (ore 22.00 – 6.00)

1.Servizi di trasporto merci, con priorità ai servizi merci internazionali.

b) Fascia diurna (ore 6.00 – 22.00)

1. Servizi di trasporto passeggeri regionali OSP cadenzati;

2. Servizi di trasporto passeggeri regionali OSP (non cadenzati) nelle fasce orarie pendolari (ore 6.00-9.00; ore 12.00 – 15.00; ore 17.00 – 20.00),

3. Servizi di trasporto passeggeri nazionali a lunga percorrenza OSP.

4. Servizi di trasporto passeggeri internazionali a mercato;

5. Servizi di trasporto passeggeri nazionali a mercato;

6. Servizi di trasporto passeggeri regionali OSP (non cadenzati) fuori dalle fasce orarie pendolari (ore 6.00 – 9.00; ore 12.00 – 15.00; ore 17.00 – 20.00);

7. Servizi di trasporto merci, con priorità ai servizi merci internazionali".

Si ritiene non accoglibile globalmente detta proposta, ritenendo che la medesima, con riferimento ai servizi di traposto internazionale, non risulti in linea con indirizzi eurounitari circa l'utilizzazione dell'infrastruttura. Per quanto riguarda la priorità da assegnare ai servizi OSP, si rileva come la Conferenza e le Regioni intervenute abbiano evidenziato che:

1) "*nella scala regionale e interregionale la competitività è strettamente legata alla disponibilità del servizio nel suo insieme e nella sua struttura giornaliera e settimanale, e in particolare a una "frequenza minima" che nella larga maggioranza dei casi può essere fissata in almeno 1 corsa/h per un sistema regionale e 1 corsa/15'-30' per un sistema suburbano*";
2) "*le eccezioni, cioè le linee dove non è necessaria questa frequenza minima, sono verosimilmente confinate a situazioni marginali, dove non sussiste un problema di scarsità di capacità e verosimilmente neanche una reale appetibilità di mercato;*";
3) "*qualsiasi valutazione di un sistema OSP regionale dovrebbe pertanto essere condotta non per singola corsa, ma considerando il sistema a frequenza fissa nel suo complesso;*";
4) "*occorre anche considerare che i servizi ferroviari OSP sono spesso parte di reti strutturate di mobilità e multimodalità, costituendo servizi di adduzione o distribuzione rispetto a quelli di livello nazionale e interregionale, oltre che di ossatura, in chiave gerarchica, delle reti di ambito locale, e anche queste funzioni appaiono in contrasto con valutazioni a livello di singola ora/corsa.*".

Alla stesso modo, Federmobilità, oltre ad evidenziare gli effetti negativi delle nuove misure sui contratti di servizio e dei relativi AQ già in essere ricadenti sul servizio ferroviario regionale, ha evidenziato come le misure proposte privilegino i servizi commerciali (domanda solamente potenziale o prospettiva) e definiscano in modo restrittivo e parziale le ore di punta senza tenere conto dei picchi reali di domanda di studenti e lavoratori (reale, quotidiana e consolidata). Sempre secondo Ferdemobilità, inoltre, non si terrebbe in debito conto la struttura del servizio OSP regionale basato sulla prevedibilità dell'offerta, sulle reti cadenzate sull'intera giornata, sull'affidabilità complessiva del sistema; viene paventata, infine, la possibile sottoutilizzazione dell'infrastruttura nel caso la domanda di servizi a mercato non si manifestasse.

Analoghe osservazioni sono state avanzate da altri richiedenti capacità interessati al segmento del trasporto passeggeri OSP regionale come Trenord, che, commentando le sue proposte di modifica alla misura 4.1, evidenzia che, dovendo l'utilità sociale essere misurata tramite criteri oggettivi - come i passeggeri-km serviti, l'impatto ambientale rapportato alla popolazione, il livello di accessibilità (numero e rilevanza dei punti di interscambio per passeggeri e merci) - non coincida con la sola prevalenza di una singola tipologia di traffico (locale, lunga percorrenza, o merci), ma con un equilibrio dinamico rispetto alle diverse caratteristiche dei territori. Per tale motivo, l'assegnazione di capacità a richiedenti non titolari di AQ potrebbe produrre effetti distorsivi come il *cherry picking,* compromettendo l'equilibrio del sistema. Secondo Trenord, quindi, ai richiedenti non titolari di AQ dovrebbe essere consentito accedere ad una quota di capacità al più pari al 10% di quella totale, fatta salva la priorità da riconoscersi, su tale quota di capacità, agli operatori già titolari di AQ.

Inoltre, FER osserva come sulle linee a singolo binario, non sia possibile garantire nelle fasce pendolari la presenza di una traccia per ogni segmento/sottosegmento di trasporto come individuati alla misura 4.4.; ciò in ragione delle caratteristiche degli impianti, dei moduli di stazione e delle velocità di fiancata.

Sulla base delle considerazioni sopra riportate e facendo riferimento alla proposta di ordine gerarchico delle varie tipologie di servizio di trasporto ferroviario, si osserva che:

1) come già detto, i servizi internazionali sono prioritari per conseguire il principale obiettivo da perseguire ai fini dello sviluppo del traffico ferroviario all'interno dell'UE; inoltre, come deducibile dal d.lgs. 422/1997, i servizi media lunga percorrenza rappresentano la declinazione concreta dei servizi minimi essenziali per la mobilità nazionale e non possono non essere immediatamente successivi, nell'ordine gerarchico, ai servizi internazionali;
2) si ritiene condivisibile il suggerimento della Conferenza delle Regioni e Province Autonome di considerare il cadenzamento dei servizi OSP regionali come la caratteristica essenziale che deve essere garantita durante il corso di una giornata, indipendentemente dalla fascia oraria di riferimento, essendo supportato dalle specifiche motivazioni; tale richiesta emerge anche da altri richiedenti o associazioni quali, ad esempio, Federmobilità, TPER e Trenord. A tale scopo si è ritenuto opportuno prevedere che i servizi OSP regionali cadenzati, tramite i quali viene perseguito l'interesse sociale in termini accessibilità ai servizi di trasporto, contenendone il prezzo per gli utenti e garantendo la connettività dei territori a livello di trasporto pubblico locale, presentino elevata priorità, seppur dopo i servizi internazionali e i servizi OSP lunga percorrenza, indipendentemente dalla fascia oraria di riferimento;
3) d'altra parte, la richiesta di mantenere un'elevata priorità gerarchica per i servizi regionali OSP non cadenzati nelle fasce pendolari, parrebbe essere eccessiva a fronte della garanzia del cadenzamento addirittura fino ai 15', come evidenziato dalla stessa Conferenza e dalle Regioni, e quindi si ritiene che tali servizi non cadenzati dovrebbero essere considerati con la minima priorità in quanto rinforzi dell'offerta cadenzata già ampiamente prioritaria;
4) per quanto riguarda la proposta di modifica delle fasce pendolari per favorire la mobilità degli studenti al termine delle lezioni scolastiche, si ritiene che il livello di priorità per i treni OSP regionali cadenzati esteso all'intero arco della giornata, possa essere ritenuto più che sufficiente;
5) infine, l'eliminazione delle fasce pendolari garantisce una maggiore semplicità nell'individuazione dell'ordine di priorità tra servizi di trasporto ferroviari.

Con riferimento alla misura 4.3, Trenitalia ha evidenziato l'opportunità di considerare in maniera esplicita, per l'applicazione dei criteri di priorità dipendenti dall'orario di partenza origine corsa, l'orario di partenza riferibile alla prima località utile sul territorio italiano; non si ritiene utile accogliere la proposta, dato che i treni internazionali presentano sempre la massima priorità indipendentemente dalla fascia oraria.

Con riferimento alla misura 4.4, Trenitalia ha evidenziato l'opportunità di esplicitare la classificazione proposta dei servizi, considerando i segmenti:

1) merci: comprensivi degli internazionali e dei nazionali;
2) passeggeri a mercato: comprensivi dei servizi alta velocità e dei servizi convenzionali;
3) passeggeri OSP: comprensivi dei servizi lunga percorrenza e dei servizi regionali.

Si ritiene accoglibile la proposta, in virtù di una maggiore semplicità applicativa; le modifiche pertinenti sono state apportate anche alle misure 8 e 9; tuttavia, per quanto riguarda il livello minimo di capacità che il GI deve garantire alle diverse tipologie di servizio, si ritiene opportuno esplicitare che tale livello minimo di garanzia debba essere attribuito: al segmento merci nel suo complesso, al segmento passeggeri a mercato

nel suo complesso, al sotto-segmento passeggeri OSP lunga percorrenza e al sotto-segmento passeggeri OSP regionali. Ciò anche al fine di evitare il rischio, paventato da RFI e da altri *stakeholder* del trasporto regionale OSP, che possano verificarsi casi in cui alcune fasce orarie non presentino servizi passeggeri OSP regionali o servizi passeggeri OSP lunga percorrenza, che sono entrambi da considerarsi essenziali per perseguire la massimizzazione dell'utilità sociale.

Per quanto riguarda la richiesta della Conferenza delle Regioni e Province Autonome, e delle Regioni intervenute, di prevedere alla misura 4.7 un limite del 90% della capacità disponibile per gli AQ OSP su infrastrutture specializzate per il trasporto pubblico locale e di prevedere un obbligo di accesso prioritario dei servizi OSP con velocità di 200 km/h, su linee funzionali anche ai bacini regionali, non si ritiene opportuno accogliere la prima in quanto il limite sulla capacità totale assegnabile con la totalità degli AQ non può essere oggetto di deroga, perché diversamente si ridurrebbe in maniera eccessiva la capacità disponibile in allocazione annuale e per gli altri segmenti di trasporto. La seconda richiesta pare ragionevolmente evasa mediante la modifica proposta dagli Uffici per la misura 4.4, secondo la quale anche sulle linee specializzate debba essere garantita almeno una traccia a specifici segmenti di traffico, purché sia rispettato il requisito della specializzazione. Inoltre, considerato che le previsioni sulla specializzazione sono specificamente indicate nella nuova misura 3.7, è stata proposta come misura 4.7 la previsione che il GI verifichi, all'atto del ricevimento delle richieste di capacità, se il servizio richiesto rientri o meno tra i servizi per i quali la linea è specializzata, dandone, in caso di esito negativo, avviso al richiedente capacità.

Con riferimento all'articolato commento di Trenord, si osserva come lo stesso faccia emergere la presunzione che tutta la capacità disponibile debba essere assegnata a pochi richiedenti oltretutto titolari di AQ, eliminando la possibilità di richiesta in allocazione annuale senza AQ o addirittura *ad hoc,* **disattendendo le normative eurounitarie, confermate espressamente con il Regolamento.** Inoltre, ogni operatore a mercato deve, per sua natura, perseguire il profitto e quindi il *cherry picking* non può essere presentato come fenomeno negativo in assoluto, tranne nel caso in cui la scarsità di capacità imponga l'applicazione di criteri di priorità al fine di perseguire la massimizzazione dell'utilità sociale e dell'utilizzo dell'infrastruttura. Infine, riconoscendo che il tema della stabilità abbia la sua rilevanza, si sono proposte la nuova misura 4.9 e le misure transitorie sugli AQ vigenti, pur tutelando il diritto di ogni altro richiedente l'accesso, anche potenziale, di accedere al mercato.

Con riferimento all'osservazione di Mercitalia Rail relativamente alle circostanze: (i) che la specializzazione delle linee "*passanti metropolitani dedicati al TPL*" non è presente nel PIR e il suo eventuale inserimento dovrebbe essere prima proposto in consultazione in linea con l'art. 31 del D. Lgs. 112/2015 e (ii) che anche in caso di infrastruttura satura, debba essere prevista la possibilità di accedere all'infrastruttura specializzata anche da parte di un richiedente appartenente ad un altro segmento di mercato, nel caso in cui non vi siano itinerari alternativi possibili per garantire l'effettuazione del servizio commerciale, si evidenzia come l'elenco proposto sia esemplificativo e non esaustivo delle possibili specializzazioni che il GI intenda adottare. Inoltre, l'articolo 26, comma 2, del Regolamento, in continuità col vigente articolo 31 del d.lgs. 112/2015, chiarisce che una linea può essere definita specializzata se esistono percorsi alternativi adeguati e se, secondo la procedura di cui all'articolo 27 del medesimo Regolamento, si può dimostrare che ciò venga giustificato da un punto di vista sociale, economico e ambientale e solo previa consultazione con le parti interessate, come ribadito anche dalla misura 6.3 (che nella nuova bozza per consultazione assume numerazione 3.7).

Con riferimento alla difficoltà di garantire almeno una traccia per segmento di trasporto, come previsto con la misura 4.4, si osserva che tale riserva è da prevedersi anche sulle linee specializzate, ma nel rispetto della specializzazione delle stesse. Quindi l'eventuale specializzazione, in alcune fasce orarie, di una linea non

impedirebbe di superare la paventata criticità, pur sempre rispettando quanto previsto all'articolo 31 del d.lgs. 112/2015.

Per quanto riguarda gli effetti sugli AQ in vigore, si è proposto di eliminare la misura 8.5 (in considerazione di quanto evidenziato dai partecipanti alla consultazione e di quanto previsto dallo stesso Regolamento) adottando tuttavia le misure di salvaguardia transitorie 10.2 e 10.4, come già descritto, che consentono di intervenire su un AQ vigente prima dell'adozione del nuovo atto di regolazione solamente al manifestarsi di un reale conflitto (non ipotetico, come paventato dalla Federmobilità) in allocazione annuale o quadro.

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

La misura 5 cui si fa qui riferimento corrisponde alla misura 6 del documento posto in consultazione con delibera ART n. 49/2026, con le modifiche che si è ritenuto opportuno apportare.

Nella misura è stato specificato che l'algoritmo di assegnazione è da applicarsi alle richieste dei servizi passeggeri a mercato nazionali e che la capacità cui fare riferimento è la capacità commerciale; inoltre, si è ritenuto opportuno riformulare le misure 5.3 (ex misura 6.3) e 5.4 (ex misura 6.4), anche specificando che le assegnazioni rispettano le previsioni di cui alle misure 8 e 9, per garantire maggiore chiarezza alle stesse.

Con riferimento alla proposta modalità di ripartizione della capacità di cui alla misura 5 (in precedenza misura 6), Trenitalia ritiene che la stessa vanifichi lo strumento degli AQ; inoltre:

1) "*la struttura del mercato non costituisce una variabile esogena da definire ex ante che determina i comportamenti dei partecipanti e gli esiti competitivi. Al contrario, la struttura del mercato dovrebbe rappresentare l'esito stesso dell'interazione competitiva tra operatori, con efficienza, qualità del servizio o capacità di rispondere alle esigenze della domanda differenti. Di conseguenza, una distribuzione uniforme della capacità non assicura, di per sé, esiti migliori per i consumatori.*",
2) "*L'impianto proposto vanifica gli AQ in essere e non considera il dimensionamento attuale e prospettico delle diverse imprese ferroviarie – e quindi le scelte di investimento– nonché le loro reali capacità industriali in un'ottica di prima attribuzione della capacità in assenza di qualsiasi considerazione dei pregressi storici e dei diritti acquisiti.*";
3) "*L'assetto delineato, in caso di ingresso di altri concorrenti, porterebbe a ulteriori e illimitati cicli di retrocessione della capacità, generando instabilità e incertezza sull'equilibrio del sistema. determinando inesorabilmente un ridimensionamento degli asset, (ivi compresi il personale) nonché dell'offerta di servizi a danno della collettività.*";

Per quanto riguarda il punto 1, si osserva che l'accesso all'infrastruttura, tramite il processo di allocazione, deve massimizzare l'utilizzo della stessa e l'utilità sociale tramite l'effettuazione di servizi di trasporto ferroviario. La concorrenza tra imprese ferroviarie si deve svolgere nel mercato e quindi, come evidenziato nella relazione illustrativa della delibera n. 49/2026, deve essere limitato ragionevolmente, tramite regole eque, trasparenti e non discriminatorie, il rischio di esclusione di un concorrente che intenda accedere all'infrastruttura in una data tratta e fascia oraria. Inoltre, affinché *"la struttura del mercato [possa] rappresentare l'esito stesso dell'interazione competitiva tra operatori, con efficienza, qualità del servizio o capacità di rispondere alle esigenze della domanda differenti.*", per gli operatori economici interessati deve essere possibile accedere al mercato stesso e quindi alla capacità ferroviaria; in assenza di tale possibilità la struttura del mercato sarebbe cristallizzata ai soli operatori fino a quel momento presenti.

Per quanto riguarda la criticità di cui al punto 2, si osserva che, dati i limiti definiti alle misure 8 e 9, con gli AQ è possibile allocare alle imprese ferroviarie quasi ¾ della capacità disponibile, ribadendo il ruolo centrale dell'allocazione pluriennale. Tuttavia, mentre l'obiettivo del Regolamento è quello di incrementare l'utilizzo

dell'infrastruttura rispetto alla situazione attuale, in Italia, alcune porzioni della rete, ed in particolare quelle a maggiore valenza commerciale, sono da anni sature, ossia con gradi di utilizzo tramite AQ che, contravvenendo al limite vigente dell'85%, superano nell'insieme anche il 100% della capacità disponibile. Quindi, il principale obiettivo da perseguire è l'ottimizzazione dell'uso della capacità delle infrastrutture ferroviarie nello Spazio ferroviario europeo unico, ma consentendo, ragionevolmente, l'accesso alle stesse a tutti i richiedenti, anche nelle reti – di cui si compone tale spazio ferroviario unico – sature come quella Italiana; solo l'effettivo svolgersi del gioco concorrenziale fa sì che nel corso del tempo possa essere concretamente verificata nel mercato l'effettiva sostenibilità economica dei modelli organizzativi industriali e commerciali delle imprese ferroviarie che operano in concorrenza.

Per quanto riguarda i cosiddetti "diritti acquisiti" tramite AQ, gli stessi non rappresentano un'assoluta garanzia, infatti, il Regolamento ha confermato, pur dando massimo rilievo a tale strumento anche nel processo di allocazione annuale e nella predisposizione della capacità *pre-planned*, che:

- *"Gli accordi quadro non ostacolano l'uso dell'infrastruttura in questione da parte di altri richiedenti o servizi. A tal fine, gestori dell'infrastruttura fissano le quote massime di capacità totale che possono essere assegnate mediante accordi quadro e includono tali quote nel prospetto informativo della rete."* (articolo 33, comma 6);
- "*Gli accordi quadro devono poter essere modificati per consentire un migliore uso dell'infrastruttura ferroviaria, fatti salvi gli articoli 41 e 42. Le altre modifiche dei diritti di capacità assegnati mediante accordi quadro sono soggette a sanzione a norma dell'articolo 42."* (articolo 33, comma 7)*;*

Quindi, consentire a un operatore economico di accedere alla capacità, entro limiti ragionevoli e pur in presenza di elevato grado di utilizzazione, non può non essere considerato uno dei parametri di riferimento rispetto a tale migliore utilizzazione.

Per quanto riguarda il richiamo agli investimenti fatti da un'impresa ferroviaria, si ricorda come questi siano tra i parametri da considerare nel caso di coordinamento tra AQ o tra richieste annuali sottostanti o meno ad AQ, ai sensi del regolamento UE 545/2016; infatti uno dei criteri indicati all'articolo 10, comma 2 prevede, alla lettera g), che deve essere considerata:" *la durata rimanente dell'accordo quadro o del piano aziendale è breve e tutti gli investimenti, o gran parte di essi, sono stati ammortizzati.";* tuttavia, in Italia, la situazione attuale riguardo alla configurazione degli AQ è frutto di uno stratificarsi di successive proroghe dei termini di durata di alcuni AQ (alcuni giunti ad una durata complessiva di oltre 20 anni), specificatamente nel settore a mercato dell'alta velocità, nonché di notevoli variazioni in aumento della stessa capacità ivi contrattualizzata, che non hanno eguali in Europa. Tutto questo, peraltro, è avvenuto senza che risulti essere stata evidenziata, quantomeno al GI (non avendone ricevuta notizia l'Autorità), la correlazione tra le richieste di modifica degli AQ, che si sono succedute nel tempo, e i piani industriali, di investimento e commerciali dei richiedenti capacità interessati; laddove tale correlazione non sia effettivamente esistente e documentata al momento della richiesta della modifica degli AQ, è evidente che la suddetta pianificazione rischia di avere caratteristiche di autoreferenzialità tali da non costituire presupposto sufficiente per contestare modifiche agli AQ in caso di coordinamento.

Per quanto riguarda il punto 3, le logiche concorrenziali cui fa riferimento Trenitalia, non sono delineate dall'Autorità ma dallo stesso quadro normativo eurounitario; nel segmento merci tali logiche hanno portato ad un notevole incremento delle imprese ferroviarie operanti in Italia, sia provenienti dall'estero sia create ex novo in ambito nazionale. Per quanto riguarda l'ingresso di nuovi concorrenti, è evidente come la stessa normativa eurounitaria sia fortemente orientata e favorevole all'espansione della concorrenza, anche nel settore passeggeri a mercato alta velocità o meno; ciò, ovviamente, non comporta che si presentino sul mercato del trasporto ferroviario soggetti non sufficientemente solidi dal punto di vista tecnico (vedasi le

condizioni sulla base delle quali è concesso il certificato di sicurezza alle imprese ferroviarie) e dal punto di vista societario/finanziario (vedasi le condizioni sulla base delle quali è concessa la licenza alle imprese ferroviarie); proprio l'ottenimento e il mantenimento di una licenza e di un certificato di sicurezza dovrebbero già rappresentare un filtro all'indiscriminato accesso alla capacità ferroviaria, senza alcuna garanzia che la stessa venga adeguatamente utilizzata.

La variabile dell'incertezza per un soggetto imprenditoriale operante in un settore aperto al mercato è intrinseca alla stessa programmazione e operatività del soggetto stesso e dei concorrenti e ne costituisce il fisiologico rischio d'impresa, che deve essere preso in carico dal soggetto titolare di tale rischio e non generare limitazioni per il diritto a competere nel libero mercato da parte di altri soggetti.

La proposta di algoritmo di assegnazione capacità per i servizi passeggeri a mercato tutela la presenza di ogni operatore economico nella tratta e fascia oraria di interesse, ovviamente in presenza di sufficiente capacità disponibile; la selezione tra differenti servizi di trasporto ferroviario, sulla base di criteri di priorità di cui alla misura 6, è prevista solamente per la quota di capacità non assegnata sulla base della fase di ripartizione iniziale secondo le misure 5.2 e 5.3. Per dare maggiore solidità alle richieste di capacità derivanti da AQ, anche nel rispetto del Regolamento, si sono proposte specifiche modifiche alle misure poste in consultazione con delibera ART n. 49/2026, secondo cui, nel rispetto dei limiti di cui alle misure 8 e 9, il GI deve tenere conto delle previsioni dell'AQ in occasione dell'allocazione annuale (nuova misura 4.9 e specifico richiamo alla misura 3.5).

Quanto poi alla criticità segnalata relativamente al "*ridimensionamento degli asset, (ivi compresi il personale)*", si è ben consapevoli che la stessa non sia da sottovalutare. Altre IF quali SVI e Italo, oltre le stesse organizzazioni sindacali, che hanno presentato osservazioni nel corso della consultazione, hanno evidenziato i medesimi timori. Premesso che tali tematiche esulano dalle attribuzioni e competenze dirette dell'Autorità, si evidenzia al riguardo che l'avvenuto ingresso di varie imprese ferroviarie nel corso del tempo ha consentito un incremento dell'offerta senza evidenti e persistenti tensioni dal punto di vista dei rapporti sindacali e dell'occupazione, traguardando altresì un significativo sviluppo industriale dei soggetti in concorrenza, con conseguente creazione di nuovi posti di lavoro.

Trenitalia, relativamente alla misura 5.7, evidenzia l'opportunità di provvedere alla selezione tra richieste, in presenza di capacità predefinita, primariamente tramite criteri di priorità di cui alla misura 6; questo in quanto la fattispecie dell'asta, in presenza di capacità predefinita, favorirebbe il *cherry picking*. Si ritiene, al contrario, che, essendo il conflitto ricadente sul medesimo oggetto di capacità, l'individuazione del miglior offerente in termini economici rappresenti la soluzione che meglio faccia emergere l'effettivo valore commerciale che il richiedente "tipo" razionale, efficiente e competitivo attribuisce all'elemento di capacità conteso.

In considerazione delle osservazioni ricevute sulla misura 7, e constatando che il processo allocativo annuale possa condurre a situazioni in cui l'IF reputi necessario integrare la capacità ricevuta rispetto al proprio modello commerciale e industriale, si propone l'introduzione della misura 5.8, ossia uno step di assegnazione supplementare, attivabile su richiesta dell'IF, tramite il quale la stessa possa chiedere l'assegnazione di una o più tracce in servizio commerciale, nel caso sia presente capacità disponibile; per consentire pari opportunità alle IF, tale step supplementare può essere attivato da ciascuna di esse, con precedenza, in caso di ulteriori conflitti, a quelle del segmento passeggeri nazionali a mercato. Infine, se al termine della prima fase di cui alla misura 5.8 risulta presente capacità disponibile, essa sarà immediatamente assegnata alle richieste di maggiore priorità, secondo quanto definito dalla misura 4, con l'esclusione di quelle ricadenti nel segmento passeggeri nazionale a mercato; in tale maniera si potrà perseguire l'ottimizzazione dell'uso dell'infrastruttura.

Anche vari operatori del segmento trasporto passeggeri regionali, come Trenord, hanno lamentato come la previsione di non dare massima priorità alle richieste sottostanti AQ rappresenti un depotenziamento dello strumento stesso, peraltro contrariamente a quanto evidenziato all'interno del nuovo Regolamento. Si ribadisce la risoluzione di tale criticità con la proposta introduzione della misura 4.9, come già citata in precedenza.

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

La misura 6 cui si fa qui riferimento corrisponde alla misura 5 del documento posto in consultazione con delibera ART n. 49/2026, con le modifiche che si è ritenuto opportuno apportare.

Gli Uffici, prendendo spunto da vari richiami fatti in occasione della consultazione rispetto alle previsioni di cui all'articolo 24, comma 2, del d.lgs. 112/2015, ritengono opportuno prevedere, nella misura 6.1, un esplicito richiamo a tale obbligo, tramite la previsione che le richieste di capacità di nuovi servizi passeggeri, per le quali non siano stati assolti gli obblighi di prenotifica, non possono essere considerate prioritarie, *ceteris paribus*, rispetto a quelle con cui dovessero entrare in conflitto. Ciò significa che, laddove due nuovi servizi a mercato concorrano in situazione di conflitto per l'assegnazione di una traccia, a parità di condizioni, venga privilegiato il servizio per il quale è stata effettuata la notifica ai sensi di legge. Tale previsione si ritiene rappresenti un'adeguata salvaguardia per i soggetti nuovi entranti che assolvono a tali obblighi volti a valutare la tutela dell'equilibrio economico dei contratti di servizio OSP, senza limitare le possibilità di accesso al mercato dei servizi di trasporto.

Inoltre, preso atto della necessità espressa dai vari partecipanti alla consultazione circa l'individuazione della soglia percentuale da applicarsi al criterio di cui alla lettera d) della misura 6.1 (passeggeri con il maggior numero di posti*km annui offerti oltre una soglia percentuale significativa), gli Uffici hanno valutato che tale soglia possa essere individuata al 10% (calcolata come rapporto tra la differenza dei posti*km tra due servizi e il minimo valore di posti*km oggetto di confronto), in modo da evitare che anche solo una minima differenza nella lunghezza del servizio di trasporto o nella capacità del materiale rotabile impiegato faccia scattare la priorità senza che sia individuabile un beneficio significativo in termini di interesse sociale.

Trenitalia propone l'integrazione della misura 6.1, specificando che i criteri di priorità debbano favorire, oltre che l'accessibilità dei territori, anche il massimo utilizzo dell'infrastruttura; si ritiene opportuno recepire tale integrazione in quanto tale concetto è già ripreso nella misura 4.

Per quanto riguarda i singoli criteri, Italo evidenzia alcune perplessità circa l'utilizzo di treni in composizione doppia dinamica che, "*sebbene possa essere uno strumento utile sulle tratte maggiormente congestionate dell'infrastruttura italiana (nello specifico, sulla tratta Bologna - Roma, caratterizzata dalla sovrapposizione di più direttrici e segmenti*" (utilità che anche Trenitalia condivide con riferimento alla composizione doppia dinamica e statica), deve essere implementato nel rispetto delle effettive caratteristiche della rete e dei principi di non discriminazione. Infatti, Italo ritiene necessario evidenziare che:

- il GI è l'unico soggetto in possesso delle necessarie informazioni tecniche e operative e deve quindi effettuare un'analisi puntuale volta a individuare le tempistiche nonché le tratte e i nodi della rete nei quali l'impiego di treni in composizione doppia dinamica sia concretamente praticabile, tenuto conto dei vincoli infrastrutturali esistenti;
- *"il Gestore dell'Infrastruttura può utilizzare nell'ambito del catalogo della capacità pre-planned al fine di ottimizzare la capacità e soddisfare il maggior numero di richieste possibili;*";

- "*In numerose stazioni strategiche permangono limitazioni connesse alla lunghezza e alla configurazione dei binari (come nel caso di Roma Tiburtina), alla disponibilità dei binari di ricevimento nonché all'assenza degli apparati tecnologici necessari per le operazioni di accoppiamento e disaccoppiamento dinamico, che rendono tale soluzione utilizzabile solo in specifici contesti*";
- "*l'utilizzo di treni in composizione doppia non può costituire un criterio di priorità nell'assegnazione della capacità in quanto potrebbe determinare effetti discriminatori nei confronti delle Imprese Ferroviarie che non dispongono di materiale rotabile idoneo, con possibili riflessi sulle condizioni di accesso all'infrastruttura e sul mantenimento di un effettivo confronto concorrenziale*.";

Alla stessa maniera, SVI ritiene che il criterio di cui alla misura 6.1.a, per i servizi alta velocità, sia marginale in ragione dell'attuale configurazione della rete e sarebbe quindi necessario precisare i limiti di tale criterio.

Gli Uffici, con riferimento alle critiche di Italo e SVI sulla composizione doppia dinamica, osservano che il GI è già oggi responsabile della messa a disposizione delle pertinenti caratteristiche dell'infrastruttura e delle regole di utilizzo della stessa; le stesse IF, tuttavia, possono avanzare proposte circa l'effettuazione di tali servizi, rispetto alle quali il GI dovrà esprimersi. Tale modalità di composizione dinamica, essendo un criterio di priorità, non si applica al caso di capacità predefinita ove i conflitti non risolti consensualmente sono gestiti tramite asta, tuttavia, il GI può tenere conto di tale concetto nella costruzione della capacità predefinita. Le imprese ferroviarie, inoltre, possono proporre al GI, in sede di tavolo tecnico di sviluppo dell'infrastruttura eventuali potenziamenti, anche al fine di rendere possibili in alcune stazioni l'utilizzo di composizioni doppie dinamiche. Infine, per quanto riguarda il rischio che tale criterio possa essere discriminatorio in quanto basato sulla tipologia di materiale rotabile a disposizione di un'IF, si evidenzia che i criteri, nel caso del segmento passeggeri a mercato nazionale, si applicano a valle di una prima allocazione capacità dove viene assegnata a ogni IF la medesima aliquota di capacità senza restrizioni circa le coppie origine-destinazione da servire e le modalità con le quali le stesse sono servite. Solo per l'aliquota ulteriore eventualmente richiesta è necessaria una selezione al fine di evitare il paventato - da vari partecipanti alla stessa consultazione - "*cherry picking*" anche sulla capacità residua ancora disponibile; tale selezione è effettuata utilizzando vari criteri che mirano sia ad ottimizzare l'utilizzo dell'infrastruttura nel suo complesso, sia a migliorare l'accessibilità dei territori. Per concludere, un'eventuale selezione tra servizi – effettuata solo per la capacità residua ancora disponibile dopo la prima assegnazione ai soggetti a mercato -, che può essere influenzata, anche indirettamente, dalla tipologia di materiale rotabile, non può essere considerata discriminatoria in senso assoluto se si pensa al tema delle linee specializzate per servizi effettuati con materiali caratterizzati da velocità di punta di almeno 200 km/h, ove servizi a velocità inferiore accedono solamente in presenza di capacità disponibile.

Con riferimento agli altri due criteri riferibili all'accessibilità spaziale (cioè quelli mirati, in sintesi, servire tratte, origini e destinazioni, stazioni/fermate non ancora servite in una data fascia oraria e, a parità di tale fattore, servire il maggior numero possibile di nuovi comuni), di cui alle lettere b) e c) della misura 6.1, Italo evidenzia che "*al fine di non snaturare il servizio AV, vocazionalmente destinato a garantire collegamenti veloci e tenuto conto che il sistema AV già garantisce un elevato livello di capillarità*", i criteri b) e c) debbano essere sostituiti con un unico criterio volto a premiare eventuali estensioni iniziali o terminali del servizio AV rispetto alla principale O/D servita, in quanto la funzione di collegamento con le realtà territoriali minori deve essere soddisfatta dai sistemi OSP che vengono combinati e venduti con l'AV per garantire il massimo dell'accessibilità. Simili critiche sono state avanzate anche da SVI che, analogamente a Italo, ha evidenziato come l'insieme di tali criteri di cui alle lettere b) e c) della misura 6.1 - intesi come criteri di prioritizzazione che premiano la parcellizzazione delle fermate o la complessità dei raggruppamenti territoriali-, se imposti nel mercato alta velocità, producano un duplice effetto negativo: "*Sotto il profilo tecnico: penalizza i servizi direct o fast, che sono strutturalmente i più efficienti per decongestionare i nodi saturi e le linee AV, riducendo*

artificialmente la capacità complessiva della rete. Sotto il profilo concorrenziale: si traduce in una barriera asimmetrica de facto a danno dei nuovi entranti. Un nuovo operatore organizza il proprio Piano di Trasporto (PdT) attorno a relazioni lineari e competitive (origine-destinazione), non potendo né dovendo replicare la capillarità geografica propria di chi gestisce servizi di natura pubblica o storicamente consolidati.".

Gli Uffici osservano che i criteri di cui alle lettere b) e c) della misura 6.2 si applicano solamente per capacità ulteriore rispetto a quella già assegnata ad ogni richiedente del segmento passeggeri a mercato nazionale tramite le misure 5.2 e 5.3. Lo stesso ordine relativo tra i due criteri proposto fa sì che siano considerati prioritari i servizi che, come suggerito da Italo, servano le nuove origini e destinazioni nonché stazioni/fermate che si trovano su tratte non ancora coperte prendendo a riferimento una data fascia oraria; ad esempio se, tra le 7:00 e le 8:00 sono già assegnati servizi RM-MI, RM-FI, RM-BO-VE, allora dovendo selezionare tra un'ulteriore richiesta RM-MI e una richiesta RM-TS, il criterio b) premia la RM-TS come succederebbe secondo la proposta di Italo.

D'altra parte, se ci si trovasse nella necessità di selezionare tra due servizi RM-MI e uno di questi prevedesse, ad esempio, la fermata a Parma (comune non servito da servizi già assegnati) a differenza dell'altro, allora il criterio c) darebbe priorità a quest'ultimo. Tale previsione di cui alla lettera c), infatti, mette a confronto due o più servizi a mercato che sono risultati di pari priorità rispetto al criterio di cui alla lettera b), privilegiando quello rivolto a comuni non ancora serviti. A parere degli Uffici, mentre con la lettera b) si ritiene utile privilegiare, per la migliore utilizzazione dell'infrastruttura e la massimizzazione dell'utilità sociale, l'utilizzo di tratte ferroviarie non già raggiunte da servizi passeggeri nazionali a mercato in una data fascia oraria, alla stessa maniera, a parità di priorità sulla base della lettera b), il servire un ulteriore comune consente di perseguire entrambi gli obiettivi. Per quanto riguarda l'affermazione secondo la quale questi criteri snaturino il servizio alta velocità, che, si ricorda è solo una parte del segmento a mercato passeggeri, e siano una barriera all'ingresso di nuovi entranti, è necessario ribadire che i criteri di priorità si applicano esclusivamente a valle della prima fase di allocazione di cui alle misure 5.2 e 5.3 (grazie alle quali l'accesso di nuovi entranti o di piccoli operatori è ragionevolmente assicurato) e quindi solo per il residuo di capacità ancora disponibile rispetto a tale fase; lo stesso sistema dei servizi alta velocità, nel corso degli anni ha proposto successive variazioni in incremento e/o riduzione in termini di percorrenze e di stazioni/fermate servite su libera scelta degli attuali due concorrenti Italo e Trenitalia senza che nessuno dei due abbia rilevato pregiudizi alla propria offerta in termini di alta velocità.

Infine, Italo lamenta che il criterio alla lettera d), in analogia a quanto esposto per quello alla lettera a), possa determinare una distorsione della concorrenza, in quanto lo stesso, in assenza di dati storici sui passeggeri chilometro trasportati, si basa sulla capacità del singolo materiale rotabile. Anche Trenitalia rappresenta la medesima criticità, evidenziando che l'utilizzo dei posti chilometro offerti favorirebbe "*l'immissione sistematica di convogli a massima capienza indipendentemente dal loro effettivo riempimento.*" e potrebbe penalizzare le precedenti scelte industriali circa l'investimento in materiale rotabile alta velocità a singolo piano, idoneo a servire l'intera rete nazionale e che rende possibile una maggiore flessibilità nella gestione delle anormalità d'esercizio.

Per quanto riguarda l'insieme dei criteri di cui alle lettere d) (passeggeri-chilometro trasportati o posti chilometro offerti) ed e) (cadenzamento nell'arco della giornata), mentre Trenitalia ritiene che il cadenzamento sia una delle principali caratteristiche che hanno contribuito alla crescita del segmento passeggeri a mercato alta velocità in Italia, come testimoniato da alcune indagini di mercato, SVI ritiene che il cadenzamento possa rappresentare una barriera all'ingresso per i nuovi entranti, così come i criteri b) e c), date le relative minori dimensioni rispetto a imprese già operanti sul mercato. SVI ritiene che il criterio di maggiore priorità dopo quello di cui alla lettera a) dovrebbe essere il d), nell'ottica di rispondere

"*efficacemente alla sfida della desaturazione delle linee congestionate*" e quindi di meglio utilizzare l'infrastruttura. Al contrario Trenitalia osserva come sia opportuno dare maggiore priorità al cadenzamento (criterio lettera e)) rispetto ai passeggeri-chilometro (lettera d)), precisando che il cadenzamento può essere un fattore di efficienza nell'uso del materiale rotabile nonché nell'uso dell'infrastruttura ed in particolare dei nodi saturi dell'infrastruttura limitando il tempo di sosta di un rotabile tra il termine di un servizio e il successivo; anche RFI nelle sue osservazioni ha evidenziato come l'opportuno coordinamento tra servizi di trasporto ferroviario relativi ad un dato richiedente capacità possa essere utile per ottenere minori occupazioni dei binari delle stazioni maggiormente utilizzate e minori movimenti di invio materiali vuoti.

Gli Uffici ribadiscono come la garanzia di accesso adeguato sia soddisfatta tramite l'applicazione delle misure 5.2 e 5.3 grazie alle quali, in presenza di sufficiente capacità, tutti i richiedenti del segmento passeggeri nazionali a mercato possono potenzialmente ottenere il medesimo numero di tracce/canali orario per fascia oraria. Tale garanzia, che fino ad oggi non era assicurata con le regole attuali, è la base della proposta regolatoria per il segmento di traffico considerato. Tanto premesso, i criteri proposti non impediscono quindi l'accesso ai richiedenti di minori dimensioni, ma selezionano, avendo già dato adeguata capacità a tutti i richiedenti, i servizi ulteriori che garantiscono massimizzazione dell'utilizzo della rete e la massimizzazione dell'utilità sociale.

Per quanto riguarda l'ordine dei criteri tra d) ed e), essendo presenti differenti proposte tra i vari operatori del segmento passeggeri a mercato e dello stesso GI, si ritiene opportuno mantenere quello proposto inizialmente in quanto i criteri di maggiore importanza, secondo l'ordine di priorità proposto, rimangono i criteri a), b) e c).

Con riferimento alla richiesta, da parte di Trenitalia e Italo, di non considerare, in assenza di dati storici sui passeggeri chilometro, il valore dei posti chilometro annualmente offerti, in quanto sarebbe così favorito un operatore che utilizza materiale rotabile con maggiore capienza, si evidenzia come la valutazione dell'indicatore debba essere riferita all'intero orario di servizio e non alla singola corsa. Quindi la sola capacità del materiale rotabile impiegato per una corsa non è sufficiente a determinare l'effettivo vantaggio di un richiedente rispetto ad un altro sulla base del solo materiale rotabile; il secondo parametro da considerare è infatti la periodicità del treno/canale orario richiesta, ossia il numero di circolazioni durante un singolo orario di servizio. Ovviamente, l'ipotesi secondo la quale un richiedente possa utilizzare in maniera assolutamente inefficiente il proprio materiale rotabile, nel caso del segmento a mercato pare poco realistica, almeno nel medio periodo; infine dovendo avere sempre come obiettivo generale l'incremento della quota modale ferroviaria, a un maggior numero di passeggeri-km trasportati e di posti-km offerti, dovrebbero corrispondere minori esternalità negative e maggiori benefici per gli utenti finali in termini di prezzi dei biglietti.
Per quanto riguarda la richiesta di Trenitalia di considerare tra i criteri la maggiore periodicità nell'orario di servizio e la necessità di assegnare "*il treno corrispondente a quello oggetto di conflitto, così da chiudere la rotazione del materiale rotabile tutelandone la fattibilità industriale.*", gli Uffici evidenziano che la periodicità è già considerata implicitamente nel criterio di cui alla lettera e), mentre, per la seconda richiesta, è stata proposta l'adozione della nuova misura 5.8 di assegnazione supplementare di capacità in sede di allocazione annuale.

Per quanto riguarda, infine, la proposta formulata da Fercargo, di sostituire, tra i criteri di priorità da applicarsi in caso di conflitto tra richieste di tracce merci, il valore tonn*Km trainabili annue con il valore treni*Km annui, si conferma l'indicatore proposto, in quanto rappresentativo non solo della percorrenza, ma anche della massa trainata, quale parametro indicativo di un utilizzo più efficiente della capacità assegnata.

Per quanto riguarda le proposte di Fermerci di rivedere i criteri della misura 6.2, si ritiene di dover confermare gli indicatori proposti, onde evitare la definizione di coefficienti troppo complessi da calcolare per il GI.

Inoltre, l'aspetto premiale per un richiedente, che formulando richieste di capacità anche su tratte non sature o sottoutilizzate, contribuisca a un utilizzo più equilibrato della rete, è insito nella maggiore probabilità di ottenere la traccia richiesta garantita dal minor volume di traffico presente sulle suddette linee.

Per quanto riguarda l'indicatore di soppressione dei treni merci di cui alla misura 6.2 lettera b), per meglio circoscrivere i casi di esclusione dal computo dell'indicatore, è stato precisato che le cause di forza maggiore sono da intendersi come definite nel Regolamento.

I contenuti della misura 6.3 sono stati recepiti al paragrafo 3 (assumendo quindi numerazione 3.7) e sono stati maggiormente dettagliati, data la rilevanza delle infrastrutture specializzate nell'allocazione della capacità. Accogliendo le richieste formulate in fase di consultazione, è stato previsto che anche i richiedenti capacità possano promuovere l'avvio del procedimento di valutazione della specializzazione.

Quanto alla proposta di Italo di precisare che la capacità delle linee specializzate non possa essere ridotta in allocazione, a causa di vincoli esistenti nei nodi per il traffico afferente ad altre linee, gli Uffici hanno proposto, nelle misure 8 e 9, di escludere l'applicazione dei limiti di capacità per singolo richiedente in specifiche porzioni dei nodi.

Infine, a causa dello spostamento della misura 6.3, la misura 6.4 di cui all'allegato A alla delibera ART n. 49/2026 nella nuova bozza per consultazione assume numerazione 6.3.

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

Con riguardo alla misura 7, si chiarisce, *in primis*, che la procedura d'asta è riservata esclusivamente al segmento passeggeri a mercato nazionale.

In generale l'IF SVI critica lo strumento dell'asta segnalando difficoltà applicative oltre che la necessità di un coordinamento con il sistema dei pedaggi e proponendo una preventiva fase di simulazione in collaborazione con i richiedenti capacità per valutarne gli effetti, la reale utilità e gli impatti concreti sul mercato; a tal fine propone di avviare preventivamente una fase di simulazioni pratiche che coinvolgano direttamente i richiedenti capacità, consentendo così di valutarne i risultati, prima della sua inclusione nella Regolazione. Inoltre, SVI propone "*un sistema che metta a confronto il beneficio per il GI di questo meccanismo e il beneficio in termini di miglioramento della competitività del sistema derivante dall'apparizione di un nuovo entrante, in un quadro simile a quello utilizzato in altri paesi europei per incentivare la nuova offerta tramite riduzioni dei pedaggi.*".

Secondo Trenitalia, invece, lo svolgimento della procedura di allocazione della capacità annuale tramite asta dovrebbe riguardare "*una configurazione dell'asta basata sull'aggregazione di più tracce, tenendo conto della complementarietà tra esse e della necessità di garantire la sostenibilità operativa e commerciale dei servizi.*"; la previsione di applicare la procedura per una singola traccia, oltre ad essere "*particolarmente oneroso tanto per il GI quanto per le imprese ferroviarie – sia nuovi entranti sia già presenti sul mercato",* presenta alcuni limiti; infatti *"il valore economico di una singola traccia non può essere necessariamente valutato in modo isolato. La sostenibilità commerciale dell'offerta può dipendere dall'assegnazione di un insieme coordinato di tracce, le quali possono pertanto assumere, almeno in parte, natura complementare.*". "*Lo svolgimento di aste distinte per singola traccia espone l'impresa ferroviaria al rischio di aggiudicarsi soltanto una parte dell'insieme necessario a rendere sostenibile la propria offerta.*". A tale rischio i richiedenti potrebbero reagire scegliendo di:

- non partecipare all'asta,

- "*incorporare tale rischio nella propria strategia di offerta*" con conseguente "*sovrastima dell'importo offerto per le tracce considerate indispensabili.*"

Tuttavia, Trenitalia osserva che, in alcuni casi "*il costo complessivo atteso per l'aggiudicazione delle tracce indispensabili potrebbe superare la convenienza economica del servizio, portando pertanto l'operatore a rinunciare a partecipare all'asta*" come per la prima scelta. Quindi il meccanismo proposto non farebbe emergere correttamente il costo-opportunità attribuito dai richiedenti della capacità contesa e non condurrebbe all'esito più efficiente sotto il profilo allocativo; inoltre, sarebbe individuabile "*il rischio che la procedura possa lasciare capacità inutilizzata proprio sulle tratte maggiormente congestionate, in contrasto con il dichiarato obiettivo della Delibera [ART n. 49/2026].*".

Italo, infine, ritiene che l'asta possa essere presa in considerazione solo quale strumento residuale; "*a tal proposito, è necessario scongiurare il ricorso strutturale a meccanismi competitivi che possono introdurre incertezza, volatilità dei costi e asimmetrie tra operatori, senza benefici proporzionati in termini di efficienza allocativa.*".

Gli Uffici, preso atto delle osservazioni riportate, osservano che lo strumento dell'asta, oltre che essere già adottato in altri paesi dell'Unione Europea, è espressamente contemplato nel comma 6 dell'articolo 39 del Regolamento che si riporta di seguito: "*In caso di richieste di capacità contrastanti riguardanti servizi ferroviari con caratteristiche e un profilo socioeconomico simili, il gestore dell'infrastruttura assegna la capacità di infrastruttura ferroviaria sulla base di un'asta o in modo da fornire accesso al maggior numero di richiedenti. Quest'ultimo metodo è applicato previa approvazione dell'organismo di regolazione.*". Pertanto, pare chiaro che, per selezionare tra richieste di capacità contrastanti e con utilità sociale e caratteristiche simili, lo strumento dell'asta è utilizzabile; a maggior ragione, è opportuno notare che il medesimo comma prevede tra gli obiettivi del GI la possibilità di accesso da fornire al maggior numero di richiedenti, che è l'obiettivo principale della procedura di cui alle misure 5.2 e 5.3 dell'allegato A alla delibera ART n. 49/2026 posta in consultazione.

Per quanto riguarda la residualità dello strumento, è evidente come sia applicabile, in generale, ai servizi passeggeri nazionali a mercato solo a seguito dell'applicazione dei criteri di priorità della misura 6, peraltro riferendosi all'aliquota di capacità non già assegnata con il meccanismo di cui alle misure 5.2 e 5.3. L'applicazione immediata ai conflitti non risolti consensualmente in caso di capacità predefinita trova la sua giustificazione nel citato comma 6 dell'articolo 39, in quanto il confronto dovrebbe avvenire su un solo dato oggetto della capacità predefinita; l'individuazione di una soluzione consensuale tra le parti in causa fa sì che l'asta non debba essere utilizzata.

In merito alla proposta di sottoporre all'asta un gruppo di tracce tra loro complementari invece che una singola traccia, si precisa che tale maccanismo si applica all'aliquota di capacità residua, a valle dell'applicazione dei criteri di priorità. L'osservazione di Trenitalia è condivisibile poiché, in un processo allocativo annuale, le tracce assegnate singolarmente possono, nel loro insieme, determinare delle "incongruenze" rispetto al progetto commerciale o industriale dell'IF coinvolta. Tuttavia, presentare in asta un'offerta unica per un insieme di più tracce, comporterebbe varie potenziali problematiche difficilmente risolvibili, a partire dalla definizione di chi e come possa individuare gli insiemi per cui presentare la rispettiva offerta in asta, peraltro sull'intera giornata. Nel caso sia il GI a definire tali insiemi di tracce, potrebbe accadere che uno di essi non sia nel complesso oggetto di interesse da parte di una o più IF a loro volta interessate solo ad una parte e, parallelamente, potrebbe esserci necessità di insiemi completamente diversi sulla base delle esigenze commerciali/industriali delle IF e delle tracce già ricevute in assegnazione. Nel caso in cui le IF possano proporre liberamente i raggruppamenti di tracce oggetto di offerta, emergerebbero

potenziali difficoltà nell'individuazione degli insiemi e delle singole tracce in conflitto, e soprattutto nel valutare comparativamente offerte relative a pacchetti di differente numerosità e differente composizione (anche parziale)[3]. Tralasciando, quindi, tale evenienza, in alternativa, si propone l'introduzione della misura 5.8 che contempla uno step di assegnazione supplementare, attivabile su richiesta dell'IF qualora reputi incompleta la capacità ricevuta rispetto al proprio modello commerciale e industriale. Tramite ciò, l'IF potrà richiedere ulteriori tracce in servizio commerciale, laddove sia presente capacità disponibile; per garantire pari opportunità alle IF, tale step supplementare può essere attivato da tutte le IF in generale con precedenza per quelle del segmento passeggeri nazionale a mercato.

Misura 8 - Limiti di capacità assegnabile con AQ

Con riguardo alla misura 8.3, come definito e motivato per la misura 4.4, è stato specificato che i limiti di capacità quadro per segmento sono riferiti al segmento merci, al segmento passeggeri a mercato e al segmento passeggeri OSP.

Per quanto riguarda l'impostazione generale della misura 8, l'IF SVI, attore del segmento passeggeri a mercato, ne approva la ratio adottata dall'Autorità; in particolare ritiene che: "*l'intervento dell'Autorità affronta correttamente il problema della saturazione degli Accordi Quadro, introducendo criteri di flessibilità indispensabili per evitare un'eccessiva rigidità nella gestione delle tracce orarie commerciali. L'introduzione dei tetti (cap) rappresenta una soluzione equilibrata per evitare che la pianificazione a lungo termine blocchi preventivamente la rete, in particolare nel segmento dell'Alta Velocità. La misura ha il merito di preservare quote di capacità flessibili, garantendo un utilizzo più efficiente dell'infrastruttura a beneficio dell'intero sistema ferroviario*".

Al contrario Trenitalia e Italo ne contestano vari punti proponendo i conseguenti correttivi.

Con riferimento alla misura 8.1, Trenitalia formula le seguenti osservazioni, anche a carattere più generale:

a) richiede la soppressione completa della misura 8.1 relativa al limite di capacità quadro assegnabile al singolo richiedente in quanto: i) "*il Considerando 14 del regolamento UE 2026/1184, "prevede espressamente che il processo di gestione della capacità non dovrebbe più essere incentrato prevalentemente su un orizzonte annuale, bensì consentire di introdurre fasi meglio definite e strutturate, che prevedano la possibilità di una pianificazione a lungo termine e di un adattamento a breve termine nella gestione della capacità.*";
b) "*gli AQ rappresentano uno strumento fondamentale di cui dispongono le imprese ferroviarie per garantire visibilità e stabilità di lungo periodo circa la disponibilità di capacità infrastrutturale, condizione necessaria per supportare decisioni di investimento di lungo periodo (anche tramite il ricorso all'indebitamento), in particolare nell'acquisto di materiale rotabile e, non da ultimo, sullo sviluppo degli impianti necessari alla gestione degli stessi. Inoltre, l'assegnazione di capacità infrastrutturale pluriennale costituisce un presupposto essenziale per la definizione dei fabbisogni di personale (sia di macchina/bordo, sia personale tecnico impiegato nelle attività di manutenzione).*";
c) "*Spostando significativamente il baricentro da una gestione pluriennale della capacità a una prevalentemente annuale"* le attività di programmazione e investimento riportate al punto precedente sarebbero pesantemente impattate;

[3] Ad esempio, dati tre conflitti residui, se l'offerta dell'IF1 per ognuna di tali conflitti è 1=[X,0,X], per l'IF2 è 2=[0,0,X] e 3=[X,X,0], per l'IF3 è 4=[X,0,0] e 5=[X,X,0], si osserva che: l'offerta 1 è in competizione con la 2, la 3 e la 4, l'offerta 2 è in competizione con la 1, l'offerta 3 è in competizione con la 1, la 4 e la 5, l'offerta 4 è in competizione con la 1 e la 3, l'offerta 5 è in competizione con la 3. Da questo è evidente, quindi, che esistono interferenze incrociate tra le varie offerte e non è quindi semplice individuare le offerte migliori con l'effettivo rischio che un'IF, come paventato dalla stessa Trenitalia, possa rifiutare di accedere ad una traccia residua del proprio insieme.

d) "*La Delibera assume che massimizzando il numero di imprese ferroviarie con accesso alla rete e rendendo maggiormente uniformi le loro quote di mercato, si arrivi a un utilizzo della capacità infrastrutturale tale da garantire l'effettivo perseguimento del massimo interesse sociale, della massimizzazione dell'efficacia e dell'ottimizzazione dell'utilizzo dell'infrastruttura, nel rispetto dei principi di trasparenza, equità e non discriminazione.".* Tale impostazione presenta una serie di criticità quali ad esempio il "*reset" ingiustificato del "posizionamento di mercato legittimamente raggiunto dalle imprese ferroviarie già presenti sul mercato, concedendo un vantaggio economico ad alcune imprese ferroviarie piuttosto che ad altre e alterando la concorrenza e gli scambi.";* al contrario "*il riconoscimento di una tutela dei diritti legittimamente acquisiti dalle imprese sul mercato ha come effetto quello di creare un ambiente competitivo virtuoso, nel quale gli stessi operatori sono stimolati a innovare, investire e migliorare la qualità dei propri servizi/prodotti, a beneficio dell'economia complessiva e ,di conseguenza, del viaggiatore.".* Inoltre, Trenitalia a supporto della propria posizione circa il rispetto dei "diritti acquisiti" cita il caso della *grandfather rule* applicata al settore aereo;

e) "*Le disposizioni di cui alla Misura 8.1 – così come quelle di cui alla Misura 8.2 – introducono un significativo ridimensionamento dei livelli massimi di capacità ferroviaria allocabile mediante AQ, fissando limiti stringenti sia a livello di singolo richiedente (20% per tratta e fascia oraria) sia a livello complessivo (70% della capacità). I limiti posti dalle misure regolatorie in esame (con specifico riguardo alla Misura 8.1) non arginano, bensì incentivano condotte orientate ai fenomeni del cream skimming e del cherry picking, orientando le scelte di mercato su porzioni più pregiate e tratte più remunerative, a discapito della copertura di tutta la rete*";

f) "*Come peraltro emerso chiaramente nell'ambito del recente procedimento AGCM A575, in assenza di un vero e proprio vincolo a fornire servizi sulle porzioni di infrastruttura che collegano località diverse da quelle della c.d. "T" (dorsale e, parzialmente, trasversale), i nuovi entranti intendono concentrarsi sulla sola parte più propriamente remunerativa della rete.*";

g) "*l'introduzione di quanto previsto dalla Misura 8.1 non è adeguatamente supportata dall'analisi presentata nello Schema di AIR, nel quale ART si limita a effettuare valutazioni qualitative, senza formulare alcuna stima quantitativa degli impatti della Delibera."; "Nel caso di specie, l'ART non motiva l'impossibilità di procedere a tali quantificazioni e non sarebbe condivisibile un'inversione dell'onere della prova in capo ai soggetti regolati, peraltro stanti gli oggettivi limiti informativi di cui soffre ciascuna impresa ferroviaria dal momento che non è in possesso delle informazioni dei propri concorrenti (attuali e potenziali) necessarie a svolgere un'analisi di impatto a livello sistemico.";*

h) "*l'introduzione di un limite di capacità quadro assegnabile al singolo operatore non trova precedenti negli stessi quadri regolatori europei citati da ART nella propria Relazione Illustrativa. Pur non conducendo un esercizio di benchmarking internazionale vero e proprio, ART fa riferimento alla capacità allocabile tramite AQ in altri paesi europei, in particolare Francia e Spagna, a sostegno dell'introduzione del limite alla capacità complessivamente allocabile tramite AQ previsto dalla successiva Misura 8.2. Tuttavia, il richiamo ai quadri regolatori di Francia e Spagna appare inconferente e selettivo. Infatti, essi non prevedono soglie massime di capacità assegnabile tramite AQ per singola impresa ferroviaria analoghe a quelle ora proposte dall'ART. Quest'ultima, dunque, valorizza i casi di Francia e Spagna per cercare di giustificare un limite alla capacità complessiva oggetto di AQ (si veda la Misura 8.2), ma li ignora laddove introduce soglie per singola impresa ferroviaria.*"

Italo, oltre a richiedere maggiori approfondimenti circa i limiti di cui all'intera misura 8, anche tramite lo svolgimento di analisi quantitative degli impatti, propone che: "*il limite per singolo operatore previsto dalla Misura 8.1 non deve trovare applicazione nel caso delle linee specializzate, al fine di evitare situazioni di capacità inutilizzata e non assegnata (a titolo esemplificativo si veda quanto riportato in Allegato 2 B).".*

Gli Uffici, preso atto dell'osservazione favorevole di SVI, ritengono necessario affrontare puntualmente le differenti osservazioni di Trenitalia e Italo sulla misura 8.1; per quanto riguarda le osservazioni di Trenitalia, gli Uffici:

a) confermano quanto osservato da Trenitalia circa l'impostazione che il nuovo Regolamento ha adottato sullo strumento dell'AQ nell'allocazione pluriennale della capacità; osservano tuttavia che, oltre a questo strumento, l'UE ha introdotto un ulteriore strumento di assegnazione poliennale, quale il *rolling planning*, e ha confermato come gli AQ non debbano divenire mezzo di esclusione dei richiedenti capacità (vedasi articolo 33, comma 6 del Regolamento[4]) e che gli stessi siano suscettibili di modifiche se con esse si determini una migliore utilizzazione dell'infrastruttura (vedasi articolo 33, comma 7 del Regolamento[5]); lo stesso comma 6 dell'articolo 39[6] del Regolamento, sostiene l'obiettivo di consentire l'accesso al maggior numero di richiedenti;
b) ricordano che l'AQ è uno strumento a supporto della programmazione pluriennale delle IF, ma non è obbligatoriamente propedeutico alla stessa programmazione, tanto che in Germania gli AQ non sono largamente utilizzati come in Italia; tale strumento è, peraltro, suscettibile di modifiche tanto sulla base delle successive evoluzioni del mercato, nel rispetto delle previsioni normative e regolatorie come anche richiamato alla precedente lettera a), quanto su richiesta della stessa IF;
c) precisano che la misura 8.1 non vieta l'utilizzo degli AQ, ma propone un nuovo limite di capacità quadro per singolo richiedente (inferiore rispetto a quello fino ad oggi adottato per l'IFN); inoltre, per venire incontro alle osservazioni dei richiedenti è stata inserita la misura 4.9 relativa alla ragionevole tutela degli AQ purché entro i limiti della citata misura 8 e della misura 9;
d) precisano che, con riferimento all'asserito "reset" ingiustificato del "*posizionamento di mercato legittimamente raggiunto dalle imprese ferroviarie già presenti sul mercato",* in realtà la proposta regolatoria è orientata, nel caso del segmento passeggeri nazionale a mercato, a evitare che l'equilibrio di mercato possa precludere l'accesso ad altri richiedenti in una data fascia oraria ad una data tratta. Tale orientamento è, peraltro, anche individuabile tanto all'articolo 33 comma 6, quanto all'articolo 39 comma 6 del Regolamento. Per quanto riguarda la tutela dei cosiddetti "diritti acquisiti" per le imprese operanti nel mercato, Trenitalia fa riferimento proprio alle imprese già operanti nel mercato senza tenere in considerazione le imprese che, nel rispetto della propria libera iniziativa economica, intendono operare nel mercato entrandovi *ex novo* o espandendo la propria offerta; la tutela degli AQ deve essere quindi temperata, come previsto dal Regolamento, rispetto all'accesso all'infrastruttura da parte di altri soggetti. Il richiamo alla *grandfather rule* (relativa agli *slot* del trasporto aereo) in campo ferroviario è improprio, in quanto la capacità ferroviaria è periodicamente assegnata dal GI e non può essere ceduta dal richiedente ad altri richiedenti; inoltre l'UE non ha ritenuto opportuno inserire tale principio di assoluta prelazione (*use it or lose it*) per i canali orario e le tracce ferroviarie all'interno del nuovo Regolamento mantenendo, al contrario, la contendibilità della capacità, sia a livello di allocazione quadro sia a livello di allocazione annuale;
e) prevedono che le IF dei segmenti a mercato possano esprimere liberamente la propria iniziativa economica pur temperata dalle indicazioni dello Stato sull'utilizzazione della rete e dalla necessità di

[4] Regolamento UE 2026/1184, articolo 33, comma 6: "*Gli accordi quadro non ostacolano l'uso dell'infrastruttura in questione da parte di altri richiedenti o servizi. A tal fine, gestori dell'infrastruttura fissano le quote massime di capacità totale che possono essere assegnate mediante accordi quadro e includono tali quote nel prospetto informativo della rete*".

[5] Regolamento UE 2026/1184, articolo 33, comma 7: "*Gli accordi quadro devono poter essere modificati per consentire un migliore uso dell'infrastruttura ferroviaria, fatti salvi gli articoli 41 e 42. Le altre modifiche dei diritti di capacità assegnati mediante accordi quadro sono soggette a sanzione a norma dell'articolo 42*".

[6] Regolamento UE 2026/1184, articolo 39, comma 6: "*In caso di richieste di capacità contrastanti riguardanti servizi ferroviari con caratteristiche e un profilo socioeconomico simili, il gestore dell'infrastruttura assegna la capacità di infrastruttura ferroviaria sulla base di un'asta o in modo da fornire accesso al maggior numero di richiedenti. Quest'ultimo metodo è applicato previa approvazione dell'organismo di regolazione*".

perseguire la massimizzazione dell'utilizzo dell'infrastruttura e dell'utilità sociale. A tale scopo è stato previsto con le misure 5.2 e 5.3 che le IF del segmento passeggeri nazionale a mercato scelgano liberamente su quali direttrici operare e con quali modalità; solamente per la capacità residua dopo tale prima fase, viene imposto il perseguimento dell'utilità sociale e del miglior uso dell'infrastruttura attraverso i criteri di priorità e con le aste. Le osservazioni ricevute fanno presente che le misure dell'Autorità, da una parte, favorirebbero il *cherry picking* e il *cream skimming,* mentre dall'altra spingerebbero operatori a mercato a operare come se fossero operatori OSP; secondo gli Uffici, le misure regolatorie nel loro complesso sono volte al migliore bilanciamento proprio tra il legittimo interesse economico del richiedente capacità del segmento a mercato e le esigenze degli altri attori (ivi inclusi gli utenti finali anche per il tramite dei richiedenti OSP, il GI, lo Stato);

f) valgono le medesime considerazioni di cui alla lettera e);

g) con la consultazione è stato richiesto ai richiedenti capacità di formulare le proprie osservazioni anche con specifico riguardo alle soglie proposte nelle misure 8 e 9; i limiti proposti tengono conto delle necessità di rispettare alcuni principi chiaramente espressi nell'atto regolatorio in consultazione e nella relazione illustrativa. Ogni richiedente capacità subisce impatti differenti rispetto al proprio posizionamento di mercato e quindi tramite la consultazione era intenzione dell'Autorità ricevere osservazioni specifiche discendenti proprio dal particolare posizionamento di mercato di ogni richiedente, per confrontare le diverse esigenze manifestate.

h) fa presente che il limite di capacità quadro assegnabile al singolo richiedente è adottato da anni all'interno dell'IFN; tale limite, tuttavia, non ha impedito, prevedendo un valore eccessivamente elevato, che si arrivasse alla completa assegnazione della capacità quadro disponibile su linee di particolare rilevanza commerciale, limitando, quindi, per vari ulteriori motivi, l'accesso all'infrastruttura ad alcuni richiedenti. L'Autorità ha quindi individuato un valore del 20% della capacità quadro ritenendolo utile per abbattere tali barriere all'ingresso e limitare i conflitti e quindi la necessità di retrocessioni di capacità quadro.

Per quanto riguarda l'osservazione di Italo circa la non applicabilità del limite di capacità di cui alla misura 8.1 per le linee specializzate, gli Uffici osservano che proprio su talune linee specializzate per servizi ad alta velocità, tale limite risulterebbe assolutamente utile per garantire l'accesso ad altri richiedenti evitando il ripetersi dell'attuale situazione in cui i due contendenti storici, Italo e Trenitalia, hanno contrattualizzato tramite AQ la gran parte della capacità disponibile sulle porzioni di infrastruttura di maggiore rilevanza commerciale. In ogni caso, la stessa specializzazione agisce già da filtro, in presenza di conflitti, negando l'accesso a servizi che non rispondono alle caratteristiche della stessa specializzazione.

Con riferimento alla misura 8.2, Trenitalia ne richiede la modifica, suggerendo di ripristinare il *cap* sulla capacità allocabile mediante AQ pari all'85% della capacità disponibile con riferimento alle richieste di capacità per ciascuna tratta e fascia oraria, sia per l'IFN, sia per le reti regionali interconnesse, adducendo le seguenti motivazioni:

1) non corretta interpretazione da parte di ART del regolamento di esecuzione UE 2016/545 che non fissa un tetto alla capacità allocabile mediante lo strumento dell'AQ, ma si limita a prevedere quanto segue: "*Se il gestore dell'infrastruttura assegna una capacità quadro di non più del 70 % della capacità massima in un dato periodo di controllo su una linea, esso può decidere di non applicare l'articolo 9, paragrafi da 3 a 6, l'articolo 10 e l'articolo 11, paragrafo 1, per quanto riguarda tali periodi di controllo.*";
2) non condivisione della motivazione fornita da ART "*secondo cui sarebbe adeguato lasciare il 30% della capacità libera da AQ per accompagnare le esigenze del segmento merci…*" con contestuale richiamo al considerando 14 del regolamento UE 2026/1184 che identifica nella pianificazione continua o *rolling planning* lo strumento adatto per meglio rispondere alle esigenze del segmento merci;

3) con riferimento alle attività dell'Autorità circa l'accertamento della violazione da parte del GI del limite dell'85% e l'imposizione di misure di ripristino adottate con delibera ART n. 151/2024 e l'approvazione degli impegni da parte di RFI (delibera ART n. 78/2025), "*I potenziali impatti dei limiti alla capacità quadro allocabile sono stati in parte già sperimentati dal mercato in occasione del processo di riconduzione degli AQ vigenti al rispetto del limite dell'85% derivante dalle suddette delibere.*" "*In varie occasioni, non solo la Scrivente, ma tutti gli attori del sistema (comprese le Regioni) hanno lamentato le implicazioni di tale processo, chiedendo al contrario misure per incrementare la capacità quadro allocabile e preservare quella già contrattualizzata sulla quale gli operatori hanno fatto legittimo affidamento. Come già argomentato, in un contesto di incertezza, il rischio è che nessuna impresa ferroviaria effettui investimenti senza alcuna garanzia di remunerazione e che, pertanto, una quota non marginale della capacità resti inutilizzata.*". In definitiva: "***dalle recenti esperienze, è stato dimostrato che le imprese ferroviarie ritengono indispensabile contare sulla capacità quadro e non su quella residua in allocazione annuale.***" (**ndr: enfasi aggiunta**);
4) "*Quanto alla compatibilità dell'attuale limite massimo di capacità quadro allocabile pari all'85%, previsto dal PIR, con le previsioni del Regolamento di esecuzione (UE) 545/2016, si segnala che il TAR ha chiarito che non può ritenersi illegittima la scelta di RFI di esercitare, in sede di predisposizione del PIR, la facoltà di deroga di cui all'art. 10, paragrafo 5, del Regolamento (sentenza 1793/25).*".

Gli Uffici confermano che tale valore limite del 70% è espressamente riportato nel regolamento UE 545/2016, e consente, come osservato da Trenitalia, di applicare immediatamente le condizioni di deroga richiamata all'articolo 8 comma 2 del medesimo regolamento. Essendo risultato l'attuale limite dell'85% eccessivamente elevato rispetto alle necessità delle richieste di capacità avanzate senza la preventiva sottoscrizione di un AQ da parte di un richiedente, gli Uffici hanno inteso proporre un valore inferiore e quindi hanno preso come riferimento proprio il limite indicato dal regolamento UE 545/2016, superato il quale sono previste specifiche procedure di coordinamento particolarmente onerose; richieste da avanzarsi con flessibilità, anche in corso d'orario, sono caratteristiche desiderate del segmento merci, ma devono essere consentite anche ai segmenti di traffico passeggeri a mercato evitando così che lo strumento dell'AQ si trasformi in una barriera all'ingresso per le IF che vogliano concorrere. L'impiego di tale strumento di grande valenza ai fini della pianificazione industriale deve essere contemperato con le differenti scelte industriali di altre IF che, al contrario, ritengono più opportuno, effettuare una programmazione su base annuale. Il richiamo al *rolling planning* è di particolare interesse; se la stessa Trenitalia ritiene corretto che le IF merci possano richiedere in corso d'orario accesso alla capacità, allora, a maggior ragione, un'adeguata porzione di capacità rispetto a quella commerciale totale dovrebbe essere sempre disponibile per il segmento merci. Nel caso, tuttavia, che gli AQ relativi al trasporto passeggeri, anche su linee non espressamente specializzate per tale trasporto, occupino l'85% della capacità e oltre, come verificato e sanzionato dall'Autorità, rimarrebbe disponibile ben poca capacità a favore del segmento merci almeno nelle fasce diurne; inoltre, nelle fasce notturne, che usualmente si riservano al trasporto merci anche se i relativi terminali lavorano regolarmente anche in orario diurno, la capacità potrebbe essere resa frequentemente in gran parte indisponibile a causa di lavori di manutenzione e potenziamento dell'infrastruttura. In generale, quindi, pur essendo per molte IF necessario utilizzare lo strumento dell'AQ, con esso non è possibile impedire la libera scelta di un'IF di richiedere capacità annualmente anche se non intende sottoscrivere alcun AQ. Infine, il limite proposto non è contrario alle previsioni del regolamento UE 545/2016 e non è chiaro, quindi, il riferimento alla sentenza TAR citata da Trenitalia.

Trenitalia propone altresì di modificare la misura 8.3 innalzando al 60% il limite di capacità assegnabile mediante AQ per segmento di mercato in caso di richieste di capacità confliggenti. A giustificazione della proposta di modifica, l'IF sostiene che tale limite "*pare coerente con la ripartizione della capacità tra i diversi segmenti di traffico. La riduzione al 40% proposta dall'ART, infatti, non garantisce continuità rispetto all'assetto attuale degli AQ ed innesca la necessità di attivare meccanismi di coordinamento massivi per ricondurre alla soglia del 40% gli AQ attualmente vigenti in caso di nuove richieste/rinnovi di AQ*".

Gli Uffici precisano che è stato proposto di modificare la misura 8.3 citata prevedendone l'applicazione anche al caso delle linee specializzate oltre che l'attivazione del limite tra segmenti di trasporto in presenza di conflitti non risolti consensualmente; Trenitalia, ritiene che proprio il limite proposto all'interno della misura pari al 40% assicuri maggiormente un'equilibrata compresenza di almeno due segmenti trasporto per tratta e fascia oraria (tanto più che in allocazione annuale tale limite è pari al 60%), se rapportata al limite globale per accordi quadro del 70%. Al contrario, la proposta dell'IF pare sbilanciata verso una struttura di mercato maggiormente concentrata, come evidente dalla richiesta di eliminare la misura 8.1 (*status quo*). Quanto all'affermazione sulla continuità dell'assetto attuale degli AQ, il d.lgs. 112/2015 prevede che gli stessi possano essere modificabili in quanto "*sono ammesse modifiche o limitazioni dell'accordo quadro purché finalizzate a consentire un migliore utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria*" e non debbano ostacolare l'uso dell'infrastruttura stessa "*[G]li accordi quadro non devono ostacolare l'utilizzo dell'infrastruttura in questione da parte di altri richiedenti o servizi*".

Trenitalia nell'ambito delle osservazioni formulate richiede anche l'eliminazione della misura 8.4 sulla base del fatto che "*in generale, il modello predefinito, per sua natura, deve rappresentare il massimo della capacità allocabile. Pertanto, il riferimento a qualsivoglia limite di capacità allocabile di cui alle Misure 8 e 9 è non pertinente e, piuttosto, fuorviante.*"

Gli Uffici non ritengono condivisibile quanto osservato dall'IF, ritenendo, al contrario, che i limiti di cui alle misure 8 e 9 siano comunque da affinare rispetto all'introduzione di modalità di utilizzazione predefinite che introducono restrizioni rispetto alle tipologie e caratteristiche dei servizi che possono essere offerti su porzioni di infrastruttura sature e ad esse collegate.

L'ultima proposta di Trenitalia riguarda l'eliminazione della misura 8.5 concernente l'applicazione dei limiti di capacità agli AQ già in vigore, in quanto contraria al quadro normativo vigente. In particolare, l'IF richiama sia il d.lgs 112/2015, sia il regolamento d'esecuzione UE 2016/545 come segue:

- il decreto legislativo 112/15 stabilisce che: "[G]*li accordi quadro non devono ostacolare l'utilizzo dell'infrastruttura in questione da parte di altri richiedenti o servizi" e "sono ammesse modifiche o limitazioni dell'accordo quadro purché finalizzate a consentire un migliore utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria*";
- il Regolamento di esecuzione (UE) 545/2016 prevede che "[S]*ulla base della valutazione effettuata conformemente al paragrafo 3, il gestore dell'infrastruttura svolge una seconda fase di coordinamento. Se questa seconda fase si rivela infruttuosa e se la richiesta di accordo quadro prevede un migliore utilizzo dell'infrastruttura, il gestore dell'infrastruttura richiede la modifica della capacità quadro assegnata nell'ambito degli accordi quadro esistenti*."

Anche Italo osserva che tale misura è contraria al principio del legittimo affidamento maturato dalle IF e dunque propone di non applicarla agli AQ vigenti.

A tal proposito, gli Uffici, oltre che eliminare la previsione dell'immediata applicazione dei limiti agli AQ vigenti, hanno esplicitamente introdotto le misure transitorie 10.2, 10.3 e 10.4 volte a favorire un ordinato passaggio al nuovo regime che verrà a crearsi con l'introduzione delle nuove misure.

Il documento formulato dalla Conferenza delle Regioni e Province autonome, e ripreso dalle Regioni intervenute, ha evidenziato come i limiti posti per l'allocazione pluriennale della capacità tramite AQ confliggono con l'esigenza di programmare da parte delle Amministrazioni regionali, di cui si rivendica la potestà in materia, i servizi di TPL regionale e che "*La tutela dell'accesso da parte di ulteriori segmenti di mercato non [può] determinare effetti pregiudizievoli sulla stabilità, continuità, capillarità ed efficacia dei servizi di trasporto pubblico ferroviario regionale e locale*", oltre ad avere impatti sui CdS così come sugli AQ già sottoscritti, che viene richiesto non subiscano effetti retroattivi. In tale ottica il documento propone:

- con riferimento alla misura 8.1, la capacità assegnabile al singolo richiedente tramite accordo quadro:
  - dovrebbe essere minore o uguale all'85% della capacità disponibile;
  - per le linee a singolo binario, tra le 6 e le 22, qualora la capacità richiesta sia inserita in un orario cadenzato OSP regionale, dovrebbe essere minore uguale al 90% della capacità disponibile;
  - per le linee specializzate per il trasporto OSP regionale, dovrebbe essere minore uguale al 90% della capacità disponibile;
- con riferimento alla misura 8.2, la capacità allocabile con AQ per la totalità degli accordi quadro:
  - per quanto riguarda l'infrastruttura ferroviaria nazionale, sia minore uguale all'85% della capacità;
  - per quanto riguarda le ferrovie regionali non possa essere inferiore all'85% della capacità disponibile; tale limite, in assenza di altri richiedenti è elevabile al 100% di capacità disponibile;
- con riferimento alla misura 8.3, il limite di capacità allocabile per segmento di trasporto, pari al 40% della capacità disponibile, (rimanendo non applicabile alle linee specializzate) è derogabile a favore del segmento OSP passeggeri "*per garantire i livelli minimi essenziali di servizio e valorizzandone l'impatto con criteri socio-economici*"; inoltre, sulle linee specializzate merci, va sempre garantita almeno una traccia per tratta e fascia oraria al segmento passeggeri regionali OSP.

ASSTRA, ribadendo la necessità che i servizi OSP regionali su reti regionali siano programmabili su lungo termine senza alcuna incertezza, anche in ragione dell'asserito minore interesse di richiedenti a mercato rispetto alle EA provinciali e regionali, propone, così come i GI Ferrovienord e FER, alternativamente:

- di non prevedere alcun limite per la totalità degli AQ relativamente ai servizi passeggeri regionali OSP applicando, invece un limite del 50% per gli altri richiedenti;
- di prevedere un limite di capacità per la totalità dei richiedenti all'85% della capacità disponibile (valore richiesto anche da TPER).

Sulla base di considerazioni analoghe a quelle rappresentate dalla Conferenza delle Regioni e Province autonome e dalle Regioni intervenute, con riferimento alle reti regionali interconnesse, i soggetti interessati hanno osservato che il limite di capacità assegnabile con l'insieme di AQ, di cui alla misura 8.2, pari al 50% della capacità disponibile per tratta e fascia oraria confligge con la destinazione o vocazione principale di dette reti, oltre che con le esigenze di programmazione dei servizi di trasporto TPL programmati dalle Regioni.

In tal senso, si sono espressi: (i) Ferrovienord, che, come TPER, auspicando il mantenimento dell'attuale limite dell'85%, ha richiesto di valutare l'esclusione di dette reti dall'ambito di applicazione del quadro regolatorio proposto, (ii) ASSTRA che, analogamente, ha richiesto che il limite assegnabile con l'insieme degli AQ, sia mantenuto pari all'85%, evidenziando che proprio per tali tipologie di rete si richiede la massima stabilità nella programmazione dei servizi, stante la finalità primaria di garantire la connettività tra i territori, (iii) la

Regione Piemonte, la quale ha evidenziato che il limite del 70% della capacità disponibile, assegnabile con la totalità degli AQ ha la sola finalità di consentire la mancata applicazione dell'articolo 9, paragrafi da 3 a 6, e dell'articolo 10 e dell'articolo 11, paragrafo 1 del Reg 545/2016.

Trenord, in generale, ritiene necessario non fare riferimento a rigidi limiti di capacità come quelli indicati alle misure 8.1 e 8.3 in quanto ritiene che gli stessi debbano essere modulati sulla base delle effettive esigenze; con riferimento al limite di capacità quadro assegnabile in totale, ritiene che lo stesso debba essere pari all'85% sia per l'IFN, sia per le ferrovie regionali e che il subentro avvenga sulla base di un principio di proporzionalità rispetto alle quote di mercato e degli obblighi di servizio assunti. Anche TPER ha richiesto di eliminare il vincolo di cui alla misura 8.1 in quanto l'AQ è l'unico strumento giuridico razionale per garantire certezza contrattuale soprattutto nel caso di affidamenti con gara.

Gli Uffici ritengono che un'assegnazione prioritaria, tramite prenotazione pluriennale di capacità in forza di AQ, addirittura dell'intera capacità di rete, confligga con l'esigenza di garantire, anche in allocazione annuale: i) l'accesso ad altri richiedenti come espressamente sancito anche all'articolo 33, comma 6 del Regolamento, ii) nonché una riserva minima di capacità da destinarsi all'effettuazione di servizi appartenenti a segmenti di mercato differenti da quello passeggeri OSP regionale. Si ritiene quindi di dover confermare le misure massime di percentuali di capacità allocabili con AQ, pari al 70 % complessivamente per l'infrastruttura ferroviaria nazionale e di portare al medesimo valore il limite relativo alle reti regionali interconnesse prevedendo anche l'esplicita esclusione delle porzioni di nodo ove siano disponibili tratte affiancate o alternative; tale aumento è volto a venire incontro alle necessità espresse dalla Conferenza, dalle Regioni, da ASSTRA, da Trenord e TPER, e da altri partecipanti alla consultazione del segmento passeggeri regionali OSP. Per quanto riguarda le reti regionali interconnesse, non si ritiene opportuno innalzare il limite di cui alla misura 8.2 oltre il 70% della capacità disponibile, in quanto è sempre necessario, come previsto dalle norme, permettere l'accesso alla capacità anche in sede di allocazione annuale e senza un AQ. Ovviamente, nel caso in cui si presentino nuove richieste in tal senso per l'accesso ad una rete regionale, l'accordo quadro passeggeri OSP regionale al momento vigente dovrà essere sottoposto a proporzionata riduzione nel rispetto delle previsioni legislative nazionali ed eurounitarie applicando le modalità di cui alla proposta misura 10.2.

Per quanto riguarda le richieste circa i limiti di capacità di cui alla misura 8.1, per venire incontro alle esigenze dei partecipanti alla consultazione, tra i quali la Regione Piemonte, per il segmento passeggeri regionale OSP, gli Uffici, al fine di offrire maggiori garanzie agli OSP tramite i quali viene perseguito l'interesse sociale in termini accessibilità ai servizi di trasporto contenendone il prezzo per gli utenti e garantendo la connettività dei territori, propongono di non prevedere alcun limite di capacità per singolo richiedente nel segmento passeggeri OSP, ritenendo sufficiente mantenere il limite per segmento da applicarsi in presenza di conflitti **non risolti consensualmente tra le parti tra due diversi segmenti di trasporto (tra segmento merci, passeggeri OSP e passeggeri a mercato).** Viene quindi prevista apposita integrazione alla misura 8.3 In tale maniera: i) in assenza di altri richiedenti o conflitti il singolo richiedente OSP potrebbe, in teoria, arrivare al 70% della capacità quadro disponibile; ii) in presenza di conflitti tra diversi segmenti di trasporto, in sede di allocazione quadro, si applica immediatamente agli AQ il limite di capacità per segmento di trasporto pari al 40% della capacità (elevato al 50% nel caso di linee a singolo binario). Con tale specificazione, si crea un incentivo a ridurre sterili conflittualità o tentativi di impedire l'accesso alla capacità a favore di altri richiedenti da parte di coloro che già hanno sottoscritto un AQ.

Per quanto riguarda le proposte della Conferenza e delle Regioni intervenute circa la misura 8.3 il limite del 40% per segmento di trasporto di cui alla misura 8.3, tenendo in considerazione l'eventualità che anche altri segmenti possano voler stipulare AQ oltre i richiedenti del segmento OSP, si ritiene opportuno mantenere tale limite del 40% già proposto in sede di consultazione, che rappresenta un incentivo alla riduzione della

conflittualità tra richiedenti in sede di AQ; tale limite, per le linee a singolo binario, può, in armonia con quanto proposto nella misura 8.1, essere specificato al 50% della capacità disponibile.

Con riferimento all'osservazione formulata da DB Cargo, secondo la quale "*il combinato disposto delle misure 8 e 9 non sia di per sé una garanzia di allocazione della capacità nel rispetto dei principi di trasparenza, equità e non discriminazione*" in considerazione della circostanza che il comparto merci ha priorità solamente in orario notturno (dalle ore 22:00 alle ore 6:00), fascia in cui si concentrano la maggior parte delle interruzioni programmate in orario delle linee degli impianti, gli Uffici hanno previsto con la misura 4.4., come già precisato in questa relazione rispetto ad analoga osservazione formulata da Fermerci, che nell'applicazione dei principi e criteri generali di cui alle Misure **Errore. L'origine riferimento non è stata trovata.**.1 e 4.2, viene garantita almeno una traccia per tratta ferroviaria e fascia oraria a ognuno dei seguenti segmenti/sotto-segmenti di mercato: segmento merci, sotto-segmento passeggeri OSP lunga percorrenza, sotto-segmento passeggeri OSP regionali, segmento passeggeri a mercato; nel caso delle linee specializzate tale garanzia è assicurata ai servizi precedentemente elencati a patto che rientrino tra i servizi ammessi dalla specializzazione della linea.

Con riferimento alle osservazioni, avanzate anche dai richiedenti e dai rappresentanti del segmento passeggeri OSP regionale, circa la necessità di non considerare immediatamente applicabili i limiti di cui alla misura 8 agli AQ vigenti anche richiamando il considerando 43[7] e l'articolo 79[8] del Regolamento, gli Uffici - pur chiarendo che, già sulla base della normativa previgente, e ancora con il Regolamento, gli AQ sono soggetti a variazioni e limitazioni in fase di coordinamento - condividendo la necessità di procedere con gradualità nell'applicazione dei limiti proposti, hanno inteso eliminare la misura 8.5 posta in consultazione e introdurre la specifica misura 10.2 secondo la quale, solo in presenza di conflitti non risolti consensualmente, i limiti di cui alle misure 8.1, 8.2, 8.4, oltre che alla misura 8.3, iniziano ad avere effetto sugli AQ vigenti nelle forme proposte dalla citata misura 10.2 stessa. Infatti, in generale, pur in presenza del citato articolo 79 del Regolamento, questo non prevede che gli AQ non siano soggetti a coordinamento ove necessario. La misura in questione, quindi, impone che tale applicazione avvenga solo in presenza di coordinamento da farsi in assenza di soluzioni consensuali tra i richiedenti e rimane, pertanto, perfettamente all'interno delle previsioni del nuovo Regolamento citato.

In considerazione di varie osservazioni ricevute, gli Uffici hanno considerato che l'applicazione dei limiti per tratta e fascia oraria debba essere esclusa nel caso delle porzioni di nodo per le quali siano disponibili linee affiancate o alternative in quanto sui nodi convergono, generalmente, diverse linee il cui traffico deve essere al meglio istradato utilizzando le diverse linee alternative o affiancate presenti nel nodo stesso tramite le grandi stazioni di diramazione ivi presenti. Tale esclusione offre, quindi, maggiore flessibilità nell'allocazione quadro al GI e maggiore certezza di massima utilizzazione delle linee convergenti sui nodi.

Per quanto riguarda la necessità, espressa da alcuni partecipanti alla consultazione, di poter valutare i gradi di utilizzazione, è stata proposta, in analogia alla misura 9.5, la misura 8.5 secondo la quale il GI rende disponibile ai richiedenti interessati, almeno in forma aggregata e non riservata, i dati utilizzati per il calcolo delle soglie per tratta e fascia oraria.

---

[7] Regolamento, considerando 43:" Gli accordi quadro conclusi nell'ambito del quadro attuale dovrebbero avere la possibilità di continuare fino alla loro scadenza.".

[8] Regolamento, comma 1: "Gli accordi quadro conclusi in conformità dell'articolo 42 della direttiva 2012/34/UE continuano ad applicarsi fino alla loro data di scadenza.".

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

In generale le osservazioni presentate sulla misura 8 sono state confermate anche per la misura 9 dai vari partecipanti alla consultazione.

Gli Uffici, sulla base di quanto già osservato per la misura 8 e all'interno dei commenti alle precedenti misure, hanno apportato le seguenti modifiche:

- per quanto riguarda la misura 9.1:
  - Il limite di capacità assegnabile in allocazione annuale per singolo richiedente non è applicabile ai richiedenti del segmento di trasporto OSP;
  - per le linee a singolo binario il limite citato viene posto al 50% della capacità disponibile;
- per quanto riguarda la misura 9.2:
  - sono stati esplicitati i segmenti cui fare riferimento: segmento merci, segmento passeggeri OSP e segmento passeggeri a mercato;
  - il limite di capacità per segmento da applicarsi in presenza di conflitti è applicabile anche nel caso delle linee specializzate;
- per le misure 9.1 e 9.2: come già motivato per la misura 8, l'esclusione, dall'applicazione dei limiti per tratta e fascia oraria, delle porzioni di nodo ove siano disponibili tratte affiancate o alternative.

Più nel dettaglio, con riferimento alla misura 9.1 Trenitalia propone l'innalzamento del limite di capacità assegnabile per singolo richiedente in allocazione annuale dal 30% al 80%, giustificando tale modifica nei seguenti termini:

1. "*l'abbattimento al 30% della quota acquisibile dal singolo richiedente su base annuale conferisce un vantaggio economico ad alcune imprese ferroviarie piuttosto che altre e distorce la concorrenza e gli scambi. Inoltre, è evidente che tale soglia proposta è stata determinata semplicemente ipotizzando tre imprese ferroviarie che si spartiscono la capacità annuale. Anche in questo senso, dunque, l'ART assume implicitamente che aumentando il numero di imprese ferroviarie nel mercato e appiattendo ed uniformando le proprie quote di mercato si riesca a meglio allocare la capacità infrastrutturale, raggiungere il massimo interesse sociale, massimizzare l'efficacia e l'ottimizzazione dell'infrastruttura, nel rispetto dei principi generali di trasparenza, equità e non discriminazione. L'Analisi di impatto svolta dall'ART e allegata alla Delibera non fornisce, tuttavia, alcun tipo di evidenza che modificando artificialmente la struttura di mercato in modo uniforme – che di per sé non significa necessariamente in modo equo – si possano raggiungere gli obiettivi dichiarati dalla Delibera.*" Inoltre, sempre con riferimento allo schema di AIR Trenitalia afferma che tale schema "*si limita a riconoscere che l'opzione (non proposta in Delibera) che prevede una transizione graduale del valore limite per la capacità assegnabile in sede di allocazione annuale al singolo richiedente, in caso di conflitto, dall'attuale 80% al proposto 30% presenterebbe maggiori benefici sotto il profilo della "non discriminazione ed equità". Ciò in quanto "gli AQ esistenti vengono ad essere potenzialmente pregiudicati in misura minore, consentendo costi di aggiustamento annuale più diluiti nel tempo per le IF con AQ interessati dalle riduzioni di capacità" (pag. 68)*". A ciò va aggiunta "*l'assenza di una valutazione temporale degli effetti, sebbene la delibera ART n. 54/2021 richieda di valutare oneri e benefici";*

2. "*L'impresa ferroviaria non solo vedrebbe rimessa al processo annuale gran parte della propria offerta ma in virtù della quota massima del 30% una quota eccessiva si dovrebbe consolidare a ridosso dell'attivazione dell'Orario affinché l'utilizzo dell'infrastruttura sia massimizzato. Qualora questo non avvenisse, stanti i possibili effetti negativi discussi in risposta alla Misura 8.1, i danni a livello sistemico sarebbero legati alla riduzione dell'offerta a mercato, dunque un peggiore utilizzo dell'infrastruttura (esito opposto a quello asseritamente perseguito dalla Delibera), al conseguente aumento del pedaggio unitario e alle implicazioni che quest'ultimo potrebbe avere in termini di ribaltamento del maggior costo sugli utenti e/o di soppressione di ulteriore offerta, innescando un possibile circolo vizioso.*"

Italo sulla stessa misura sostiene che non sia possibile esprimersi se non a seguito di aver messo in consultazione specifiche simulazioni ed analisi quantitative utili alla valutazione degli impatti; ciò premesso e una volta dimostrata l'utilità dei limiti imposti dalla misura 9.1, l'IF ritiene che debba esserci un opportuno coordinamento con i limiti di cui alla misura 8, volto ad evitare che fenomeni di capacità inutilizzata o sottoutilizzata. SVI, al contrario, valuta positivamente il limite posto dalla misura 9.1 in quanto utile a riservare capacità per i nuovi entranti anche in ottica prospettica.

Gli Uffici ritengono di esprimere, con riferimento agli aspetti evidenziati, le seguenti considerazioni:

1) un limite di capacità in allocazione annuale per singolo richiedente pari al 30% permetterebbe, specie per le tratte più appetibili dal punto di vista commerciale, una maggiore contendibilità della capacità disponibile. Inoltre, al contrario di quanto sostenuto da Trenitalia, il limite di cui trattasi potrebbe consentire la divisione della capacità disponibile anche tra più di tre concorrenti, dal momento che si tratta di un limite superiore e, ad esempio, un nuovo entrante potrebbe essere interessato ad una quota di capacità inferiore a detto limite. Inoltre, secondo quanto previsto dalla misura 9.3, il limite di capacità di cui alla misura 9.1 verrebbe meno in presenza di un unico richiedente o nel caso in cui non emergano necessità di coordinamento tra le richieste di capacità. Inoltre, con la misura 5 si rende possibile una ripartizione uniforme della capacità disponibile nell'ambito del segmento passeggeri a mercato nazionale, ma non vi è un obbligo da parte di ogni richiedente capacità di avanzare una richiesta pari alla capacità offertagli; tutta la capacità ancora disponibile dopo la prima assegnazione viene messa a disposizione di tutti gli interessati del segmento passeggeri a mercato nazionale e assegnata tramite criteri di priorità ed eventualmente asta, anche senza alcun limite nel caso in cui si verifichino le condizioni prospettate nella misura 9.3.

2) L'allocazione pluriennale può impegnare fino al 70% della capacità disponibile. Il 30% residuo rappresenta la quota di capacità che l'Autorità ritiene necessaria per consentire il soddisfacimento delle richieste di capacità avanzate in sede di allocazione annuale, senza la preventiva sottoscrizione di un AQ.

Rispetto a quanto affermato da Italo gli Uffici ritengono che i limiti della misura 9 siano stati commisurati a quelli imposti dalla misura 8 e che il rischio di vedere il fenomeno della capacità inutilizzata appare poco concreto anche in considerazione di quanto previsto dalla misura 9.3 e dalla nuova misura di integrazione capacità ossia della misura 5.8.

Riguardo alla misura 9.4 Trenitalia ritiene che questa possa essere eliminata adducendo le stesse motivazioni riportate per l'eliminazione della misura 8.4. Italo propone di dare al GI la possibilità di deroga dei limiti imposti dalla misura 9 per evitare inefficienze allocative.

Per quello che concerne le osservazioni di Trenitalia, gli Uffici rimandano alle considerazioni fornite rispetto alle osservazioni sulla misura 8.4. Mentre, con riferimento a quanto osservato da Italo, ricordano che per le linee specializzate i limiti sono utili nel momento in cui tutte le IF interessate sono equipaggiate, ai fini dell'offerta dei servizi di trasporto ferroviario, con materiale rotabile pienamente rispondente alle caratteristiche di specializzazione della linea e la specializzazione di per sé non è in grado di selezionare efficacemente tutte le richieste di capacità avanzate. In merito alla capacità predefinita si confermano le considerazioni espresse nell'ambito delle risposte alle osservazioni di cui alla misura 8.

In generale, le varie osservazioni che chiedono una tutela degli AQ vigenti rispetto alle nuove soglie proposte anche in allocazione annuale sono state prese in considerazione con le nuove misure 10.2 e 10.4, che prevedono una modifica della capacità assegnata agli AQ vigenti solo in caso di conflitti non risolti consensualmente.

Per quanto riguarda la necessità, espressa da alcuni partecipanti alla consultazione, di poter valutare i gradi di utilizzazione, è stata proposta, in analogia alla misura 8.5, la misura 9.5 secondo la quale il GI rende disponibile ai richiedenti interessati, almeno in forma aggregata e non riservata, i dati utilizzati per il calcolo delle soglie per tratta e fascia oraria.

Misura 10 - Disposizioni transitorie e finali

Come già spiegato nei paragrafi precedenti, i vari partecipanti alla consultazione hanno richiesto che le nuove misure regolatorie non trovino immediata applicazione anche sugli AQ vigenti, facendo anche presente che non sempre è necessario provvedere alla modifica degli stessi. Gli Uffici, preso atto di tale generale esigenza hanno inteso proporre l'introduzione di tre misure volte:

- a consentire che la mancata immediata applicazione agli AQ vigenti delle misure 8 e 9 sia consentita fino a che si verifichino conflitti risolti consensualmente tra le parti (misura 10.2) e nel caso del segmento passeggeri a mercato nazionale la capacità spettante al richiedente titolare di AQ sia inferiore o uguale a quella con esso contrattualizzata (misura 10.4);
- a prevedere che, in caso di rinnovo, o di stipula di nuovi AQ,i limiti di cui alle misure 8 e 9 siano al contrario immediatamente applicabili (misura 10.3).

Tali misure si basano su quanto affermato dai vari richiedenti circa l'attuale assenza di concorrenza su alcune linee, nonché sulla necessità di limitare le modifiche agli AQ vigenti a quelle strettamente necessarie per garantire accesso equo, trasparente e non discriminatorio ai richiedenti. Tali misure premiano la collaborazione dei richiedenti capacità nell'ambito del processo di coordinamento al fine di velocizzare e semplificare il processo e, nel frattempo, consentono, in allocazione annuale:

- al titolare dell'AQ: di beneficiare di una certa gradualità nell'applicazione del nuovo quadro regolatorio, consentendo per un ultimo orario di servizio l'assegnazione della capacità prevista in AQ prima della rimodulazione dello stesso;
- al richiedente capacità interferente: di ritrovare in un prossimo orario di servizio capacità disponibile come ritenuta necessaria.

Tali misure 10.2 e 10.4 sono ritenute sufficienti per consentire l'applicazione in via immediata a partire dall'allocazione delle tracce afferenti all'orario di servizio 2027-2028, in quanto hanno effetti esclusivamente a partire dall'orario 2028-2029 sugli accordi quadro vigenti.

Inoltre, ai fini delle attività di monitoraggio ex-post in capo all'Autorità, si prevede che tutte le informazioni rilevanti, utilizzate dal GI nell'ambito del processo di allocazione, siano trasmesse, o rese accessibili

all'Autorità tramite apposite piattaforme informatiche, per le valutazioni di competenza. A tal fine è stata inserita l'apposita misura 10.5.

Torino, 12 ottobre 2026

Il Responsabile del procedimento

f.to Roberto Piazza

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