

Delibera n. 55/2026

Modifica delle disposizioni in materia di costi operativi incrementali e di aggiornamento annuale dei livelli tariffari, di cui alla Misura 10.2, punto 1, e alla Misura 10.5 della delibera n. 95/2023. Avvio del procedimento.

L'Autorità, nella sua riunione del 28 aprile 2026

VISTO l'articolo 37 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, che ha istituito l'Autorità di regolazione dei trasporti (di seguito: Autorità), ed in particolare il comma 2, lettere a), b), c), i), e comma 3, lettera b);

VISTA la direttiva 2012/34/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 novembre 2012, che istituisce uno spazio ferroviario europeo unico, ed in particolare:

- l'articolo 30 (Costo dell'infrastruttura e contabilità), secondo cui, tra l'altro, *“Tenendo debito conto della sicurezza, della manutenzione e del miglioramento della qualità del servizio di infrastruttura, sono concessi incentivi ai gestori per ridurre i costi di fornitura dell'infrastruttura e il livello dei canoni di accesso”* (paragrafo 1), *“Ferma restando la loro competenza riguardo alla pianificazione e al finanziamento dell'infrastruttura ferroviaria e fatto salvo, ove applicabile, il principio finanziario dell'annualità, gli Stati membri provvedono a che l'autorità competente e il gestore dell'infrastruttura concludano, per un periodo minimo di cinque anni, un contratto che rispetti i principi e parametri fondamentali di cui all'allegato V”* (paragrafo 2, primo periodo) e *“Gli Stati membri pongono in essere gli incentivi di cui al paragrafo 1 attraverso il contratto di cui al paragrafo 2 o attraverso misure di regolamentazione oppure tramite una combinazione di incentivi volti a ridurre i costi attraverso il contratto e il livello dei canoni tramite misure di regolamentazione”* (paragrafo 3);
- l'articolo 56 (Funzioni dell'organismo di regolazione), secondo cui, tra l'altro, *“L'organismo di regolamentazione garantisce che i canoni fissati dal gestore dell'infrastruttura siano conformi al capo IV, sezione 2, e non siano discriminatori”* (paragrafo 6, primo periodo);

VISTO il decreto legislativo 15 luglio 2015, n. 112 (*“Attuazione della direttiva 2012/34/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 novembre 2012, che istituisce uno spazio ferroviario europeo unico (Rifusione)”*), e in particolare, oltre gli articoli 15 (Rapporti tra il gestore dell'infrastruttura ferroviaria nazionale e lo Stato), 16 (Costo dell'infrastruttura nazionale e contabilità), 17 (Canoni per l'utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria e dei servizi) e 37 (Organismo di regolazione);

VISTA la delibera dell'Autorità n. 95/2023 del 31 maggio 2023, recante *“Conclusioni del procedimento avviato con delibera n. 11/2023. Approvazione dell'atto di regolazione*

offerente alla revisione dei criteri per la determinazione dei canoni di accesso e utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria approvati con la delibera n. 96/2015 ed estensione e specificazione degli stessi per le reti regionali interconnesse", e in particolare le seguenti misure, di cui all'Allegato "A":

- misura 10.2, punto 1, secondo ove è introdotta la grandezza $C_{i,(t)}$ indicante l' "[a]mmontare degli eventuali costi operativi incremental, rispetto a quanto valutato all'Anno base, correlati all'entrata in vigore, all'anno ponte o in ciascun anno (t), di sopravvenienze normative e regolamentari previste e documentate ex ante, da parte del GI, con la fornitura all'Autorità di complete ed esaustive informazioni, anche quantitative";*
 - misura 10.2, punto 5, secondo cui "L'Autorità provvede a fissare i valori dei tassi di efficientamento annuo $X_{(C_v)}$ e $X_{(C_f)}$, riferibili rispettivamente ai costi operativi variabili e fissi del GI, in base a valutazioni quantitative di serie storiche dei pertinenti dati gestionali e con riferimento anche alle migliori prassi disponibili a livello internazionale nel settore ferroviario, nonché tenendo in debita considerazione gli obiettivi di efficienza correlati ai Contratti di Programma fra GI e Stato, così da definire incrementi di produttività annuo coerenti con gli obiettivi di efficientamento progressivo della gestione, eventualmente differenziato per tipologia di costo fra Costi Diretti e costi netti residui";*
 - misura 10.2, punto 6, secondo cui "Ai fini della determinazione del tasso di efficientamento per il periodo tariffario 2024-2028, l'Autorità utilizza una metodologia basata su indici di produttività, anche parziali, calcolati a partire da dati di bilancio e/o di contabilità (anche regolatoria) il più possibile disaggregati. A seguito dell'applicazione della sopra descritta metodologia, entrambi i tassi di efficientamento annuo sono fissati dall'Autorità nella misura dell'1,25%, da applicarsi per ciascun anno successivo all'Anno ponte di cui al paragrafo 4.2";*
 - misura 10.5, punto 1, lettere a) ed e), secondo cui "[c]on riguardo a ciascuna annualità del periodo tariffario, nell'ambito della procedura di aggiornamento ordinario del PIR, e in particolare della consultazione di cui all'articolo 14, comma 1, del d.lgs. 112/2015, il GI sottopone alle parti interessate il Documento informativo annuale di monitoraggio dei canoni del PMdA contenente le seguenti informazioni, in formato elaborabile:
 - a) l'aggiornamento del livello incrementale dei costi operativi ($C_{i,(t)}$), in relazione all'effettiva entrata in vigore, all'anno precedente a quello in corso, delle sopravvenienze normative e regolamentari previste ex ante, oppure di ulteriori sopravvenienze normative e regolamentari, non previste ex ante; il tutto, corredato di esaustiva documentazione, anche quantitativa, finalizzata all'accertamento delle variazioni;**
- [...]*

- e) *fatto salvo quanto previsto al punto 6 del presente paragrafo, il livello effettivo dei canoni, calcolato sulla base delle evidenze sopra indicate alle lettere a) e b) e dei volumi di traffico previsti ex ante, per le residue annualità del periodo tariffario a partire da quella successiva all'anno in corso, distintamente per ciascuna delle componenti individuate nel relativo listino*”;
- *misura 10.5, punto 2, lettere b) e c) secondo cui, “[c]ontestualmente, il GI fornisce all’Autorità:*
 - a) *[...]*;
 - b) *documentazione di cui al punto 5 della Misura 31 riguardante il permanere, nel corso del periodo tariffario, della capacità contributiva dei segmenti di mercato così come scaturente dalle analisi svolte ex ante;*
 - c) *ogni utile elemento finalizzato a fornire evidenza del ricalcolo dei canoni in applicazione della disciplina contenuta nel presente paragrafo*”;
- *misura 10.5, punto 3, secondo cui, “[i]l valore dei costi operativi, determinati ex ante in applicazione della dinamica di cui al paragrafo 10.2, è adeguato annualmente in esito alla procedura di monitoraggio annuale sopra definita, al fine di tenere conto dell’effettivo verificarsi degli oneri incrementali previsti ex ante e conseguenti all’entrata in vigore di nuove disposizioni normative e/o regolamentari, oppure all’entrata in vigore di altre disposizioni, non previste ex ante”, con le modalità indicate dallo stesso punto;*

VISTA

la delibera n. 165/2024 del 20 novembre 2024, recante *“Sistema tariffario 2025-2029 per il Pacchetto Minimo di Accesso all’infrastruttura ferroviaria nazionale e sistema dei corrispettivi 2025-2029 per i Servizi diversi dal Pacchetto Minimo di Accesso erogati da Rete Ferroviaria Italiana S.p.A. - Conformità al modello regolatorio approvato con delibera n. 95/2023”*, con cui l’Autorità ha dichiarato il sistema tariffario 2025-2029 per il Pacchetto Minimo di Accesso all’infrastruttura ferroviaria nazionale (PMdA) e il sistema dei corrispettivi 2025-2029 per i Servizi diversi dal Pacchetto Minimo di Accesso (servizi extra-PMdA) erogati da Rete Ferroviaria Italiana S.p.A. (di seguito: RFI) conformi ai criteri per la determinazione dei canoni di accesso e utilizzo dell’infrastruttura ferroviaria approvati con la citata delibera n. 95/2023, fatte salve le prescrizioni disposte con la delibera stessa, relative, in particolare, alla parte della proposta tariffaria afferente ai servizi extra-PMdA e all’allocazione dei costi tra tali servizi e il PMdA;

VISTA

la delibera dell’Autorità n. 116/2025 del 24 luglio 2025, recante *“Conclusioni del procedimento avviato con delibera n. 55/2025. Approvazione delle misure per la definizione dei meccanismi di premi/penalità sui livelli tariffari correlati alla qualità*

del servizio erogato dal gestore dell'infrastruttura ferroviaria nazionale, di cui alla Misura 10.6 dell'Allegato "A" alla delibera n. 95/2023";

- VISTA** la nota del 30 giugno 2025, prot. ART 58490/2025, con cui RFI, in relazione all'aggiornamento annuale dei livelli tariffari del PMdA, ha trasmesso all'Autorità il Documento informativo annuale di monitoraggio dei canoni del PMdA, di cui al punto 1 della riportata misura 10.5, unitamente alla documentazione di cui al punto 2 della misura stessa;
- VISTO** il *"Terzo Atto Integrativo al Contratto di Programma 2022-2026 – Parte Servizi"* sottoscritto tra il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e RFI, pubblicato sul sito web di quest'ultima in data 19 settembre 2025;
- VISTA** la delibera dell'Autorità n. 201/2025 del 26 novembre 2025, recante *"Misura 10.5 dell'Allegato "A" alla delibera n. 95/2023 – Aggiornamento annuale 2025 del sistema tariffario 2025-2029 per il Pacchetto Minimo di Accesso all'infrastruttura ferroviaria nazionale e del sistema dei corrispettivi 2025-2029 per i Servizi diversi dal Pacchetto Minimo di Accesso erogati da Rete Ferroviaria Italiana S.p.A. Prescrizioni e avvio di procedimento in relazione ai costi correlati al nuovo modello organizzativo della manutenzione"*, e in particolare il punto 4, con cui l'Autorità ha deliberato *"con riferimento al nuovo modello organizzativo della manutenzione, di avviare un procedimento ai sensi dell'articolo 37, comma 9, del decreto legislativo 15 luglio 2015, n. 112, volto - previa necessaria verifica della effettiva consistenza dei costi operativi incrementali ammissibili nell'ambito dell'aggiornamento dei livelli tariffari posto in consultazione da RFI - a disporre eventuali misure adeguate nel caso in cui RFI risulti essere stata indotta ad adottare le indicate modifiche organizzative per far fronte a cambiamenti, al di fuori del proprio controllo, del contesto in cui opera"*;
- VISTA** la relazione istruttoria relativa alla indicata delibera n. 201/2025, pubblicata sul sito dell'Autorità, e in particolare le pagine da 9 a 13, ove viene illustrata l'istruttoria condotta con riferimento al nuovo modello organizzativo della manutenzione di RFI e ai relativi costi;
- VISTA** la nota del 12 dicembre 2025, prot. ART 99289/2025, con cui RFI ha trasmesso la documentazione relativa all'aggiornamento annuale 2025 del sistema tariffario 2025-2029 per il Pacchetto Minimo di Accesso all'infrastruttura ferroviaria nazionale, modificata in ottemperanza alle prescrizioni di cui al punto 2 e 3 della delibera n. 201/2025, e in particolare il Documento informativo annuale di monitoraggio dei canoni del PMdA, pubblicato in pari data sul sito web di RFI;
- VISTA** la nota prot. 5680/2026 del 26 gennaio 2026, con cui gli Uffici dell'Autorità hanno richiesto chiarimenti e informazioni integrative con riferimento ai costi del nuovo modello organizzativo della manutenzione, e alle informazioni fornite a tale riguardo nell'ambito dell'istruttoria conclusa con delibera n. 201/2025;

- VISTE** le note del 9 febbraio 2026 (prot. ART 9045/2026) e del 9 marzo 2026 (prot. ART 13532/2026), con cui RFI ha fornito i chiarimenti e le informazioni integrative richiesti;
- VISTO** il verbale dell'audizione svoltasi in data 16 marzo 2026 (prot. ART 26438/2026 e 26558/2026), convocata dagli Uffici con nota prot. 15809/2026, dell'11 marzo 2026, al fine di discutere i contenuti della documentazione trasmessa con le suddette note prot. ART 9045/2026 e 13532/2026;
- VISTA** la delibera n. 54/2026 del 29 aprile 2026, recante *“Conclusione del procedimento avviato con delibera n. 201/2025, punto 4, in relazione ai costi correlati al nuovo modello organizzativo della manutenzione”*, e la relativa relazione istruttoria;
- RILEVATO** che dall'istruttoria svolta nell'ambito dei procedimenti conclusi con delibera n. 201/2025 e n. 54/2026 è emerso in particolare che:
1. l'adozione del Nuovo modello di organizzazione della manutenzione (di seguito anche: NMM) è stata una *“scelta organizzativo-aziendale”* di RFI, che ha avvertito l'esigenza di *“essere più efficace e veloce nell'apprestarsi alla rilevazione e al ripristino dei guasti”* e ha manifestato questa esigenza al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (di seguito anche: MIT), il quale ha acconsentito a finanziarne il costo, per la parte non coperta dal pedaggio;
 2. a fronte della richiesta degli Uffici di fornire documentazione a dimostrazione delle proprie interlocuzioni con il concedente sulla variazione organizzativa di cui trattasi e i connessi fabbisogni economici, RFI ha fornito l'istanza trasmessa da RFI al MIT in data 2 agosto 2024, contenente *“le richieste di finanziamento per i Contratti di Programma parte Servizi (CdP-S) e parte Investimenti (CdP-I) ai fini della programmazione finanziaria a valere sui prossimi provvedimenti di finanza pubblica ed in vista della Legge di Bilancio 2025”*, e la proposta di schema di Terzo atto integrativo da essa inviata al MIT, con nota del 28 maggio 2025, comprensiva di relazione illustrativa; da tale documentazione, non risulta che i costi operativi incrementali correlati all'adozione del NMM debbano essere ricondotti al verificarsi di eventi o mutamenti del contesto al di fuori del controllo di RFI;
 3. a fronte della richiesta degli Uffici di fornire ogni elemento informativo utile a quantificare l'incremento dei costi di manutenzione ordinaria riconducibile all'intensificarsi degli eventi legati al cambiamento climatico nel periodo 2020-2025, rispetto al periodo (2014-2019) preso in considerazione nel Documento strategico della mobilità ferroviaria di passeggeri e merci (DSMF), approvato con D.M. 29 aprile 2022, RFI ha dichiarato di ritenere *“che il modello manutentivo, in termini organizzativi, non vada valutato in base all'incremento di attività a consuntivo per far fronte ad eventi già occorsi, quanto piuttosto da un punto di vista di aumento del presenziamento del territorio per accrescere la capacità di gestione dell'infrastruttura al manifestarsi dell'evento”*;

4. dai rendiconti annuali inviati da RFI al MIT ai sensi dell'articolo 8.1 del CdP-S 2022-2026 risulta che, prima ancora che il NMM venisse implementato (giugno 2024), il livello dei Tempi di Primo Intervento era sempre inferiore non soltanto alle soglie originariamente stabilite dal CdP-S 2022-2026, ma anche alle soglie per come ridotte dal Terzo atto integrativo; in tali rendiconti, RFI attribuisce il peggioramento del valore dell'Indicatore del livello di guasti (che misura il *"numero di avarie che hanno procurato ritardo di più di 3 treni, viaggiatori e merci, con responsabilità relative alle attività di manutenzione del Gestore classificate con priorità urgente"*) e dell'indicatore *"puntualità RFI"* (che *"conteggia la puntualità dei treni escludendo quelli arrivati oltre soglia per cause esterne o per cause riconducibili alle IF"*), verificatosi tra il 2022 e il 2023 e soprattutto tra il 2023 e il 2024, alla riduzione della capacità infrastrutturale dovuta ai lavori di potenziamento previsti dal PNRR e ad eventi atmosferici *"particolarmente impattanti"* (quali gli eventi alluvionali dell'Emilia-Romagna nei mesi di maggio 2023 e settembre 2024 e la chiusura del traforo ferroviario del Frejus a seguito di evento franoso ad agosto 2023);
5. con riferimento all'obiezione degli Uffici secondo cui il riconoscimento in corso di contratto di un incremento del fabbisogno, non giustificato da fattori esogeni né da un corrispondente e proporzionato miglioramento degli indicatori di qualità, costituisce un precedente idoneo a far venir meno o ridurre sensibilmente gli incentivi a ridurre i costi di fornitura dell'infrastruttura e l'entità dei diritti di accesso, di cui all'articolo 15, comma 4, del d.lgs. 112/2015, RFI ha osservato che, essendo il NMM tuttora in fase di transizione, le parti contraenti (RFI e MIT) non hanno ritenuto di recepire *"pienamente"* nelle soglie contrattuali i valori attesi a regime dei livelli degli indicatori;

CONSIDERATO

che dagli elementi informativi sopra richiamati e dagli ulteriori elementi informativi emersi nel corso delle indicate istruttorie, sembra doversi concludere che RFI, con riferimento al nuovo modello organizzativo della manutenzione, ha ottenuto nel corso della durata del contratto di programma maggiori contributi in conto esercizio a copertura di incrementi dei costi operativi, senza necessità di giustificare tali incrementi come scaturenti da fattori esogeni, o sulla base di un proporzionato e predeterminato miglioramento degli obiettivi prestazionali;

CONSIDERATO

che tale circostanza determina - anche in considerazione dell'entità significativa dei costi in questione - un evidente indebolimento degli incentivi al gestore, contenuti nei contratti di programma e nelle misure di regolazione approvate dall'Autorità con delibera n. 95/2023, per ridurre i costi di fornitura dell'infrastruttura e l'entità dei diritti di accesso;

CONSIDERATO

che, ai sensi del citato articolo 56, paragrafo 6 della direttiva 2012/34/UE, l'organismo di regolazione garantisce che i canoni fissati dal gestore dell'infrastruttura siano conformi alle disposizioni del capo IV, sezione 2 della direttiva stessa, ivi incluso il principio di cui al citato articolo 30, paragrafo 1, secondo

cui *“Tenendo debito conto della sicurezza, della manutenzione e del miglioramento della qualità del servizio di infrastruttura, sono concessi incentivi ai gestori per ridurre i costi di fornitura dell’infrastruttura e il livello dei canoni di accesso”*;

RITENUTO a tal fine necessario avviare un procedimento avente ad oggetto la modifica delle disposizioni in materia di costi operativi incrementali e di aggiornamento annuale dei livelli tariffari, di cui alla misura 10.2, punto 1, e alla misura 10.5 dell’atto di regolazione allegato alla delibera n. 95/2023;

VISTO il regolamento per lo svolgimento in prima attuazione dei procedimenti per la formazione delle decisioni di competenza dell’Autorità e per la partecipazione dei portatori di interesse, approvato con delibera n. 5/2014 del 16 gennaio 2014 (di seguito: Regolamento sui procedimenti dell’Autorità), ed in particolare gli articoli 4 e 5;

VISTO il regolamento di disciplina dell’Analisi di impatto della regolazione e della Verifica di impatto della regolazione, approvato con delibera dell’Autorità n. 54/2021 del 22 aprile 2021, e in particolare l’articolo 3;

su proposta del Segretario generale

DELIBERA

1. di avviare un procedimento avente ad oggetto la modifica delle disposizioni in materia di costi operativi incrementali e di aggiornamento annuale dei livelli tariffari di cui alla misura 10.2, punto 1, e alla misura 10.5 dell’atto di regolazione allegato alla delibera n. 95/2023, e finalizzato a rafforzare, tenuto debito conto della sicurezza, della manutenzione e del miglioramento della qualità del servizio di infrastruttura, gli incentivi a RFI per ridurre i costi di fornitura dell’infrastruttura e il livello dei canoni di accesso;
2. il responsabile del procedimento di cui al punto 1 è l’ing. Roberto Piazza, telefono 011 19212516;
3. al procedimento di cui al punto 1 si applica l’analisi di impatto della regolazione di cui alla delibera dell’Autorità n. 54/2021 del 22 aprile 2021, individuandosi quale responsabile la dott.ssa Cinzia Rovesti, telefono 011 19212521;
4. il termine del procedimento di cui al punto 1 è fissato al 30 ottobre 2026.

Torino, 28 aprile 2026

Il Presidente
Nicola Zaccheo

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