

PROCEDIMENTO AVVIATO CON DELIBERA N. 201/2025,
PUNTO 4, IN RELAZIONE AI COSTI CORRELATI AL NUOVO
MODELLO ORGANIZZATIVO DELLA MANUTENZIONE DI RETE
FERROVIARIA ITALIANA S.P.A.

Relazione istruttoria

ART

1. Premessa

Nel modello di regolazione definito con delibera n. 96/2015, *“la dinamica tariffaria afferente ai costi operativi [veniva] predeterminata a partire dai dati relativi all’Anno base (che nel primo periodo regolatorio era il 2014) e dalle previsioni di traffico, non subendo poi alcuna variazione nel corso del periodo regolatorio”* (relazione illustrativa relativa alla delibera n. 11/2023, paragrafo 3.2.1.7, punto 7).

Nell’ambito del procedimento di revisione della delibera n. 96/2015, l’Autorità ha introdotto alcune significative modifiche alle formule con cui viene determinata la dinamica tariffaria, finalizzate ad *“assicurare una migliore correlazione fra i livelli tariffari ed il corrispondente livello dei costi sottostanti”*. In particolare l’Autorità, in analogia a quanto da essa stessa stabilito nel settore aeroportuale e autostradale, ha integrato la formula della dinamica tariffaria, per la parte relativa ai costi operativi (misura 10.2 dell’allegato A alla delibera n. 95/2023), con *“una specifica componente incrementale correlata all’entrata in vigore di sopravvenienze normative e regolamentari, previste e documentate ex ante da parte del GI e da sottoporre alla verifica dell’Autorità”* (relazione illustrativa relativa alla delibera n. 11/2023, paragrafo 3.2.1.7, punto 4). Tale componente è stata sottoposta a una procedura di monitoraggio e aggiornamento annuale, ancorata all’aggiornamento annuale del PIR (misura 10.5 dell’allegato A alla delibera n. 95/2023).

Nella proposta tariffaria 2024-2028 del 27 settembre 2023, poi modificata da Rete Ferroviaria Italiana S.p.A. (di seguito: RFI) in attuazione della delibera n. 187/2023 e infine respinta dall’Autorità con delibera n. 38/2024, RFI dichiarava che *“ai fini della pianificazione del costing [...] si è assunto un livello di contribuzione pubblica annua pari a 1.156 milioni di euro”*, pari al fabbisogno riconosciuto dal Contratto di Programma – parte Servizi (di seguito: CdP-S) 2022-26, ma poiché *“[t]ale fabbisogno, al momento, non trova[va] integrale copertura con risorse disponibili a legislazione vigente”*, RFI stessa si premurava di avvisare che avrebbe provveduto *“a monitorare annualmente eventuali disallineamenti tra quanto stimato e quanto riconosciuto dal legislatore procedendo, in ottemperanza a quanto prescritto dalla Misura 10.5 della delibera 95/2023, all’aggiornamento del livello incrementale dei costi netti efficientati e alle conseguenti rimodulazioni dei livelli tariffari all’interno del periodo tariffario 2025-2028. Quanto sopra al fine di tener conto dell’effettivo verificarsi degli oneri incrementali conseguenti all’entrata in vigore di nuove disposizioni normative e/o regolamentari, quali ad esempio quelli connessi al mancato riconoscimento nelle Leggi di bilancio del livello di contribuzione pubblica previsto nel Contratto di Programma Servizi e assunto nella proposta tariffaria pari a 1.156 mln di euro annui”* (pagina 21 della *“Relazione sulla dinamica dei costi netti efficientati [...]”*, di seguito anche: Relazione Costing).

Nella proposta tariffaria 2025-2029 del 28 giugno 2024, approvata dall’Autorità con delibera n. 165/2024, RFI ha invece stimato il costing sulla base delle risorse previste a legislazione vigente (che continuavano a risultare inferiori rispetto al fabbisogno riconosciuto dal CdP-S), argomentando che *“l’operatività del CdP-S 2022-2026 attualmente vigente”* avesse determinato una tale *“indeterminatezza del quadro finanziario”* da far venir meno, in sostanza, l’attendibilità del fabbisogno riconosciuto dal CdP-S come parametro su cui basare la stima dei contributi pubblici (pag. 26-27 della Relazione Costing).¹ Similmente a quanto indicato nella proposta di settembre 2023, RFI ha manifestato l’intenzione di recepire in sede di aggiornamento annuale dei livelli tariffari eventuali *“variazioni del livello di risorse da Stato”*, ma questa volta con la precisazione *“in costanza del fabbisogno sopra menzionato”*.

¹ Tale modifica del parametro assunto a riferimento per la stima dei contributi pubblici era già intervenuta in sede di revisione della proposta tariffaria 2024-2028 presentata a RFI a febbraio 2024, prevista dalla delibera n. 187/2023 al fine di modificare la proposta di settembre 2023 per tenere conto delle criticità rilevate dall’Autorità. A pagina 24 della Relazione Costing di febbraio 2024, RFI spiegava che la Legge 30 dicembre 2023, n. 213 (Legge di bilancio 2024), nel frattempo intervenuta, non aveva colmato il gap tra fabbisogno e risorse, confermando la tendenza dello Stato a non finanziare integralmente quanto previsto in sede di CdP-S, con la conseguenza che *«il minore finanziamento rispetto ai fabbisogni contrattualizzati viene di fatto ad assumere carattere non più “eventuale”, ma “strutturale”»*.

Tra le motivazioni a supporto della decisione dell’Autorità di respingere tale revisione della proposta 2024-2028, vi era la circostanza che RFI avesse apportato ulteriori modifiche, non riconducibili alla necessità di risolvere dette criticità, e in particolare avesse *“tenuto conto dell’impatto derivante dal definanziamento del Contratto di Programma – Parte Servizi sottoscritto con il Ministero competente, disposto dalla legge 30 dicembre 2023, n. 213 (Legge di Bilancio 2024), che, tuttavia, in conformità alle previsioni normative e regolatorie, avrebbe dovuto essere eventualmente contabilizzato in una fase diversa della procedura, e cioè in sede di aggiornamento annuale, senza alterare la dinamica tariffaria scaturente dai costi netti efficientati dell’anno base (2022), contenuti nella proposta definita a settembre 2023 e già oggetto di consultazione del mercato”* (punto 3.1 a pagina 8 della delibera n. 38/2024).

2. Esiti dell'istruttoria svolta dagli Uffici

1. Nel Documento informativo annuale di monitoraggio dei canoni del PMdA trasmesso con nota del 30 giugno 2025, prot. ART 58490/2025 (di seguito anche: Documento informativo), nella sezione 2.1.2 RFI ha spiegato che: *“in virtù dell'aggiornamento del quadro normativo vigente, il volume di risorse previste ha registrato un incremento di circa 1.240 milioni di euro nel periodo 2025-2029”*, di cui:
 - a) *«circa 740 milioni di euro sono destinate a ripristinare gli stanziamenti al livello prossimo del fabbisogno programmatico espresso nel CdP 2022-2026-parte Servizi al momento della elaborazione della proposta tariffaria per il periodo 2025-2029 approvata con Delibera ART n. 165/2024. Trattasi della quota per cui, nel citato punto 2.5 della proposta tariffaria del 28 giugno 2024, RFI aveva specificato che “Eventuali variazioni del livello di risorse da Stato che, in costanza del fabbisogno sopra menzionato, dovessero derivare dalle previsioni delle prossime leggi di bilancio e del Contratto di Programma relativo al quinquennio 2027-2031 saranno opportunamente recepite in sede di aggiornamento annuale dei livelli tariffari, attraverso l'aggiornamento del livello incrementale dei costi operativi dovuto all'entrata in vigore di sopravvenienze normative e regolamentari contemplato dalla misura 10.5, par.1, lett. a) dell'Allegato A alla Delibera 95/2023.”»* (sottolineatura presente nel testo citato);
 - b) *“circa 500 milioni di euro sono stati invece stanziati ad esito dell'iter istruttorio tra il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e RFI, per finanziare il fabbisogno aggiuntivo connesso al nuovo modello organizzativo della manutenzione da attuare da parte del GI, i cui costi incrementali non risultano inclusi nel costing a base della proposta tariffaria per il periodo 2025-2029 approvata con Delibera ART n. 165/2024”*.
2. Nella successiva sezione 2.1.2.1 del Documento informativo, RFI ha descritto il Nuovo Modello organizzativo della Manutenzione (di seguito anche: NMM) adottato a decorrere dal 2023 e i relativi costi, e concluso che: le risorse pari a circa 740 mln€ di cui alla lettera a) vengono conteggiate, nell'ambito dell'aggiornamento annuale dei livelli tariffari, in riduzione dei costi a carico del pedaggio, appunto in quanto stanziati *“in costanza del fabbisogno”* indicato nel CdP-S; di converso, le risorse aggiuntive pari a circa 500 mln€, essendo state stanziati a copertura del maggior fabbisogno derivante dall'adozione del NMM, contrattualizzato nel Terzo atto integrativo al CdP-S 2022-2026, non hanno effetti sui livelli tariffari.
3. Nella delibera n. 201/2025 l'Autorità ha rilevato – in esito all'istruttoria svolta – che *“permangono criticità con riferimento ai costi operativi incrementali, di entità significativa, correlati al nuovo modello organizzativo della manutenzione, e segnatamente con riferimento al livello di tali costi effettivamente riconducibile a quanto disposto dalla riportata misura 10.5, punto 1, lettera a) dell'Allegato “A” alla delibera n. 95/2023”*. Tenuto conto dell'esigenza di approfondire tali criticità, e considerata *“l'esigenza - in applicazione, tra l'altro, delle previsioni di cui ai citati articoli 30 della direttiva 2012/34 (UE) e 15 del d.lgs. 112/2015 - da un lato, di assicurare l'equilibrio economico del gestore, e, dall'altro, di garantire sia il conseguimento di elevati livelli di sicurezza, l'effettuazione delle operazioni di manutenzione, nonché il miglioramento della qualità dell'infrastruttura e dei servizi ad essa connessi, sia che vengano posti in essere incentivi al gestore per ridurre i costi di fornitura dell'infrastruttura e l'entità dei diritti di accesso”*, al punto 4 dell'indicata delibera l'Autorità ha ritenuto necessario avviare, con riferimento al NMM descritto da RFI nel Documento informativo, un *“procedimento ai sensi dell'articolo 37, comma 9, del decreto legislativo 15 luglio 2015, n. 112, volto, nel contraddittorio di tutti gli interessati – 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”* (sottolineature aggiunte).
4. Dalla documentazione acquisita nel corso dell'istruttoria, è emerso che RFI ha richiesto al Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti, ad agosto 2024, il finanziamento pubblico necessario a copertura, in particolare, dei costi operativi incrementali correlati al nuovo modello organizzativo della manutenzione, e che l'indicato Ministero ha conseguentemente richiesto e ottenuto l'appostamento nella legge di bilancio 2025 delle relative

- risorse, nonché contrattualizzato le stesse nell'ambito del Terzo atto integrativo al pertinente Contratto di Programma – parte Servizi 2022-26, di concerto con il Ministero dell'Economia e delle finanze.
5. Da quanto riportato sopra ed in premessa, si desume che l'interpretazione della misura 10.5, punto 1, lettera a) dell'Allegato A alla delibera n. 95/2023, come applicabile anche alle variazioni dei contributi statali, è emersa e maturata nel tempo (con diverse declinazioni, come si è visto) in sede di applicazione - da parte di RFI - della delibera n. 95/2023.
 6. Tuttavia, la disposizione indicata fa riferimento soltanto a variazioni – rispetto agli importi stimati in sede di proposta tariffaria – *“del livello incrementale dei costi operativi”*, e non dei contributi statali o di altre componenti economiche positive prese in considerazione nella determinazione del pedaggio², che devono pertanto ritenersi predeterminati al momento della proposta tariffaria. Inoltre, nella relazione istruttoria relativa alla delibera n. 95/2023 si afferma, con riferimento alla disposizione in esame, che *“eventuali incrementi di costo da considerarsi ai fini della variazione del livello dei canoni possono derivare soltanto da eventuali sopravvenienze normative e regolamentari, esaustivamente documentate e non previste ex ante, che evidentemente non costituiscono elementi sotto il diretto controllo del GI, quanto piuttosto fattori esogeni [...]”* e che si ritiene *“molto improbabile che da tali partite possano scaturire variazioni significative al livello dei canoni”*, valutazione che evidentemente non sarebbe stata possibile se nei *“costi operativi incrementali”* si fosse inteso includere le variazioni (con segno invertito) dei contributi statali rispetto agli importi stimati in sede di proposta tariffaria³.
 7. Ne consegue che: i) la misura 10.5, punto 1, lettere a) ed e) non dispone che il pedaggio venga aggiornato nel corso del periodo tariffario per tenere conto di variazioni del livello dei contributi statali rispetto alle stime su cui è stata basata la proposta tariffaria; ii) l'aumento del livello dei contributi statali finalizzato a finanziare il NMM – descritto nel Documento informativo ma non conteggiato ai fini dell'aggiornamento tariffario (paragrafo 2.4) - è irrilevante, ai fini della conformità alle previsioni della misura 10.5 dell'aggiornamento tariffario in esame⁴.
 8. Per quanto riguarda i costi operativi incrementali derivanti dall'adozione del NMM, occorre innanzi tutto evidenziare che RFI – analogamente a quanto ha fatto per le suddette variazioni dei contributi statali – li ha descritti al paragrafo 2.1.2.1 del Documento informativo, ma non li ha conteggiati ai fini dell'aggiornamento tariffario (paragrafo 2.4). Pertanto, tali costi non hanno nessun impatto sull'aggiornamento annuale 2025 dei livelli tariffari.
 9. Viene meno quindi l'esigenza di procedere alla verifica dell'ammissibilità di tali costi nell'ambito della procedura di aggiornamento annuale dei livelli tariffari, disposta al punto 4 della delibera n. 201/2025, nonché il presupposto ivi ipotizzato per l'individuazione di *“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”*.

² Si fa riferimento alle entrate non rimborsabili da fonti pubbliche e private e alle eccedenze provenienti da altre attività commerciali. Ai sensi della misura 6 dell'allegato A alla delibera n. 95/2023 tali voci concorrono, insieme ai contributi statali, a ridurre il gettito dei canoni del PMdA necessario a garantire l'equilibrio economico del GI.

³ Ciò anche in considerazione del fatto che il periodo tariffario non coincide con il periodo coperto dal citato contratto di programma, e dunque per gli ultimi anni del periodo tariffario (nelle circostanze attuali, gli anni compresi tra il 2027 e il 2029) non si conosce – al momento della formulazione della proposta tariffaria - l'ammontare delle risorse con cui lo Stato intende finanziare la gestione dell'infrastruttura.

⁴ Per quanto riguarda l'inclusione nel calcolo delle tariffe delle variazioni di contributi statali volte a finanziare il fabbisogno già riconosciuto nell'ambito del CdP-S 2022-2026 [cfr. *supra* punto 1, lettera a)], l'Autorità – nell'approvare, con la citata delibera n. 165/2024, la proposta presentata da RFI – non ha sollevato obiezioni rispetto all'impegno, in essa contenuto, a tenere conto in sede di aggiornamento annuale delle eventuali *“variazioni del livello di risorse da Stato [...] in costanza del fabbisogno [...]”*.

Alla luce degli approfondimenti svolti sui costi correlati al Nuovo modello organizzativo della manutenzione di RFI si propone al Consiglio, a conclusione dell'istruttoria effettuata, l'adozione del testo di delibera allegato agli atti trasmessi, tra cui la presente relazione istruttoria è ricompresa.

Torino, 23 aprile 2026

Il Dirigente dell'Ufficio
Accesso alle infrastrutture ferroviarie e portuali
f.to Roberto Piazza

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