Autorità di Regolazione dei Trasporti

MISURA 10.5 DELL'ALLEGATO A ALLA DELIBERA N. 95/2023 – AGGIORNAMENTO ANNUALE 2026 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.

Relazione istruttoria

16 novembre 2026

Riservatezza: *PUBBLICO*

SOMMARIO

PREMESSA 2

1. AGGIORNAMENTO ANNUALE DEI LIVELLI TARIFFARI E DEI LIVELLI DEI CORRISPETTIVI E ISTRUTTORIA DEGLI UFFICI 2

2. CRITICITÀ RILEVATE 4

2.1. Effetti sui livelli tariffari del PMdA delle prescrizioni impartite a GS Rail con delibera n. 89/2025 4

2.1.1. Documento informativo posto in consultazione da RFI 7

2.1.2. Istruttoria 7

2.1.3. Valutazioni e proposte 8

2.2. Aggiornamento delle previsioni di traffico e conseguente adeguamento della dinamica tariffaria del PMdA 8

2.2.1. Documento informativo posto in consultazione da RFI 8

2.2.2. Istruttoria 9

2.2.3. Valutazioni e proposte 11

2.3. Aggiornamento del tasso di inflazione programmato e conseguente adeguamento della dinamica tariffaria del PMdA 13

2.3.1. Documento informativo posto in consultazione da RFI 13

2.3.2. Istruttoria 13

2.3.3. Valutazioni e proposte 13

2.4. Aggiornamento delle previsioni degli accessi agli scali merci 14

2.4.1. Documento informativo posto in consultazione da RFI 14

2.4.2. Istruttoria 14

2.4.3. Valutazioni e proposte 14

3. CONCLUSIONI 15

PREMESSA

Con delibera n. 95/2023 del 31 maggio 2023, l'Autorità ha approvato l'atto di regolazione afferente 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 (di seguito, anche: Atto di regolazione), concludendo il procedimento avviato in materia con delibera n. 11/2023.

Con delibera n. 165/2024 del 20 novembre 2024, 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 o Gestore dell'infrastruttura o GI) conformi ai criteri per la determinazione dei canoni di accesso e utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria approvati con la citata delibera n. 95/2023, fatto salvo quanto specificato nel dispositivo della stessa delibera n. 165/2024.

A decorrere dal 2025, per effetto di quanto previsto dalla misura 10.5 dell'Atto di regolazione, la procedura di aggiornamento ordinario del Prospetto informativo della rete (PIR) include una specifica consultazione, con le stesse tempistiche previste per la prima bozza di PIR, sul Documento informativo annuale di monitoraggio dei canoni del PMdA, documento in cui vengono motivati e dettagliate le variazioni dei canoni del PMdA rispetto al sistema tariffario del PMdA approvato all'inizio del periodo regolatorio.

Inoltre, RFI sottopone a consultazione, con le medesime tempistiche, un analogo documento informativo esplicativo delle modifiche apportate al sistema dei corrispettivi dei servizi extra-PMdA, comprensive degli adeguamenti inflazionistici di cui alla misura 42.10 dell'atto di regolazione, e di altre variazioni riconducibili ad altre disposizioni dell'Atto di regolazione o scaturenti da specifiche prescrizioni impartite dall'Autorità in sede di esame della proposta del sistema dei corrispettivi quinquennale.

A decorrere dal medesimo anno l'Autorità conseguentemente esercita il potere di impartire indicazioni e prescrizioni relative al PIR (articolo 14 del d.lgs. 112/2015), attraverso due procedimenti, connessi ma distinti: quello che si conclude normalmente con una delibera contenente prescrizioni e indicazioni sul testo del PIR, ed un procedimento avente ad oggetto l'aggiornamento dei livelli tariffari.

Con delibera n. 201/2025 del 26 novembre 2025, l'Autorità ha, per la prima volta, impartito alcune prescrizioni con riferimento all'aggiornamento annuale del sistema tariffario 2025-2029 per il PMdA e del sistema dei corrispettivi 2025-2029 per i servizi extra-PMdA.

Nella presente relazione, viene descritta l'istruttoria condotta sull'aggiornamento annuale 2026 dei livelli tariffari, e vengono illustrate le conseguenti valutazioni e proposte degli uffici dell'Autorità.

1. AGGIORNAMENTO ANNUALE DEI LIVELLI TARIFFARI E DEI LIVELLI DEI CORRISPETTIVI E ISTRUTTORIA DEGLI UFFICI

Con nota prot. ART 44419/2026 del 30 giugno 2026, RFI ha trasmesso all'Autorità il documento informativo annuale di monitoraggio dei canoni del PMdA di cui al punto 1 della misura 10.5 dell'Atto di regolazione, pubblicato in stessa data sul proprio sito *web*, unitamente alla documentazione di cui al punto 2, lettere a) e c) della misura stessa.

Con nota prot. ART 44418/2026 del 30 giugno 2026, RFI ha trasmesso all'Autorità un "*documento informativo annuale di monitoraggio dei canoni dei servizi extra-PMdA*", contestualmente pubblicato sul proprio sito *web*, corredandolo di documentazione esplicativa e volta a fornire evidenza dei calcoli effettuati.

Con nota prot. 47778/2026 del 10 luglio 2026, uffici dell'Autorità hanno rilevato alcune carenze informative riguardante il suddetto Documento informativo annuale di monitoraggio dei canoni del PMdA, ed hanno conseguentemente invitato RFI ad apportare allo stesso le necessarie integrazioni e modifiche.

Con nota prot. 50482/2026 del 21 luglio 2026, gli uffici dell'Autorità hanno, tra l'altro, rilevato che RFI non aveva provveduto a definire e pubblicare "*l'elenco delle tratte di rete interessate e l'entità delle riduzioni ai canoni che intende applicare per l'orario di servizio oggetto del PIR medesimo, nonché i relativi criteri di applicazione, completi di tutte le informazioni necessarie affinché, nell'ambito della consultazione delle parti interessate di cui all'articolo 14, comma 1, del d.lgs. 112/2015, le stesse siano poste in condizione di esprimere la propria posizione al riguardo*", come disposto dalla misura 34, punto 3, lettera a), sub i), dell'Allegato A alla delibera n. 95/2023, chiedendo a RFI – considerate anche le richieste pervenute in tal senso da imprese ferroviarie e richiedenti capacità – di chiarire in che modo intendesse dare attuazione alla strategia di incentivazione prospettata ai richiedenti capacità nel sistema tariffario 2025-2029.

Con nota prot. ART 50871/2026 del 22 luglio 2026, RFI ha trasmesso all'Autorità il suddetto documento informativo relativo al PMdA, con alcune integrazioni e modifiche, comunicando di averlo reso disponibile anche sul proprio sito *web*.

Con nota prot. ART 52392/2026 del 27 luglio 2026, RFI ha trasmesso all'Autorità il "*documento contenente le tracce soggette a tariffa PROMO per il segmento Regionale*", pubblicato in stessa data sul proprio sito *web.*

Con nota prot. ART 53339/2026 del 30 luglio 2026, RFI ha riscontrato la nota prot. 50482/2026, evidenziando proprie osservazioni sull'attuazione della citata strategia di incentivazione prospettata ai richiedenti capacità nel sistema tariffario 2025-2029.

Con nota prot. ART 53708/2026 del 31 luglio 2026, RFI ha trasmesso all'Autorità la documentazione di cui alla lettera b) del punto 2 dell'indicata Misura 10.5.

In data 30 settembre 2026, RFI ha pubblicato sul proprio sito *web* la "*Relazione illustrativa delle motivazioni sull'accoglimento o il rigetto delle osservazioni pervenute dalle imprese ferroviarie e dagli altri soggetti interessati a valle dell'aggiornamento 2026 della proposta tariffaria per il periodo 2025-2029 – PMdA (inclusi Servizi PROMO) e Servizi extra PMdA*". Da tale relazione, successivamente integrata da RFI in data 6 novembre 2026, risulta che hanno partecipato inviando proprie osservazioni:

- le imprese ferroviarie Trenitalia S.p.A. e Italo S.p.A.;
- le associazioni FerCargo e FerMerci;
- le Regioni Molise e Piemonte.

Con note prot. ART 79480/2026 e 79633/2026 del 7 ottobre 2026, RFI ha dato riscontro alla richiesta di chiarimenti e informazioni integrative relative all'aggiornamento dei canoni del PMdA, formulata dagli uffici dell'Autorità con nota prot. 65007/2026 del 7 settembre 2026.

Con nota prot. 90332/2026 del 27 ottobre 2026, gli uffici dell'Autorità hanno rappresentato a RFI, a Grandi Stazioni Rail S.p.A. (di seguito: GS Rail) ed a FS Sistemi Urbani S.p.A. le proprie valutazioni in merito agli incrementi tariffari prospettati da RFI nei paragrafi 2.1.2 e 2.4 del documento informativo annuale di monitoraggio dei canoni del PMdA, relative agli effetti delle prescrizioni impartite dall'Autorità a GS Rail con delibera n. 89/2025, assegnando il termine del 5 novembre 2026 per presentare proprie eventuali osservazioni e considerazioni al riguardo.

Con nota nota prot. ART 93458/2026 del 2 novembre 2026, RFI ha dato riscontro alla richiesta di chiarimenti e informazioni integrative relative all'aggiornamento dei canoni dei servizi extra-PMdA, formulata dagli uffici dell'Autorità con nota prot. 81762/2026 del 12 ottobre 2026.

In data 4 novembre 2026 (prot. ART 95671/2026) si è svolta l'audizione di RFI, convocata dagli uffici dell'Autorità al fine di acquisire chiarimenti con riferimento alla rideterminazione delle previsioni di traffico e al relativo impatto sui canoni del PMdA, di cui ai paragrafi 2.4 e seguenti del documento informativo relativo al PMdA.

Con nota del 5 novembre 2026 (prot. ART 95680/2026), RFI ha comunicato all'Autorità le proprie osservazioni in merito alle valutazioni formulate dagli uffici dell'Autorità nella suddetta nota prot. 90332/2026 del 27 ottobre 2026.

Con nota prot. ART 99342/2026 del 12 novembre 2026 RFI, facendo seguito a quanto anticipato nella indicata audizione del 4 novembre 2026, ha rappresentato all'Autorità come l'effetto economico derivante dalla prescrizione di espungere dal *costing* del GI dei costi scaturenti dalle prescrizioni impartite a GS Rail con delibera n. 89/2025, anticipata dagli uffici – salvo diverse determinazioni di competenza del Consiglio – con la suddetta nota prot. 90332/2026 del 27 ottobre 2026, produca un cambiamento delle variabili prese in considerazione all'atto dell'elaborazione della proposta di aggiornamento tariffario, ed ha chiesto di essere posto in condizione di rivalutare la decisione allora assunta di non applicare poste figurative volte a far gravare sul pedaggio anche gli effetti della rideterminazione dei volumi di traffico relativa agli anni 2026 e 2027, oltre che di quella relativa agli anni 2028 e 2029, in modo tale da poter effettivamente contemperare equilibrio economico della gestione e contenimento dei costi degli utenti, come previsto dalla misura 10.5, punto 6, dell'Atto di regolazione.

2. CRITICITÀ RILEVATE

I primi tre paragrafi della presente sezione si riferiscono all'aggiornamento dei livelli tariffari del PMdA, mentre il quarto ed ultimo paragrafo si riferisce all'aggiornamento dei livelli tariffari dei servizi extra-PMdA.

2.1. Effetti sui livelli tariffari del PMdA delle prescrizioni impartite a GS Rail con delibera n. 89/2025

Prima di riportare i contenuti del documento posto in consultazione di RFI relativi all'argomento qui in esame, e la successiva istruttoria condotta dagli uffici, appare utile riepilogare i precedenti atti e le principali interlocuzioni intervenute prima dell'avvio di detta consultazione.

Con delibera n. 89/2025 del 29 maggio 2025 l'Autorità, a conclusione del procedimento individuale avviato con delibera n. 184/2023, del 23 novembre 2023, nei confronti di Grandi Stazioni Rail S.p.A. (di seguito anche: GS Rail), ha prescritto alla stessa, in particolare, di espungere dal calcolo delle tariffe relative agli anni 2022 e 2023 degli spazi regolati di cui all'articolo 13, comma 2, lettera a), del d.lgs. 112/2015 (nel seguito anche: **Spazi extra-PMdA**)[1], i costi che non hanno attinenza con la fornitura alle imprese ferroviarie di detti spazi. Per quanto qui rileva, nell'ambito del suddetto procedimento:

a) è risultato che GS Rail aveva calcolato le tariffe 2022 e 2023 degli Spazi extra-PMdA includendo in tale calcolo alcuni costi non attinenti a detti spazi, ma almeno in parte imputabili al PMdA (cfr. punti 6, 30, 32, 49 e 69 a pag. 12 e ss. della delibera n. 89/2025);

b) con riferimento in particolare ai costi di manutenzione straordinaria (di seguito anche: **MST**) imputabili al PMdA, GS Rail ha segnalato che all'esito del procedimento stesso il proprio equilibrio economico sarebbe stato "*sostanzialmente condizionato dalla soluzione di riaddebito dei costi per il tramite del cd "pedaggio"* [canoni del PMdA]", e Rete Ferroviaria Italiana S.p.A. (di seguito: RFI) ha evidenziato la necessità che l'Autorità individui "*i criteri e le modalità attraverso le quali il GI potrà ribaltare sulle imprese ferroviarie i costi di manutenzione straordinaria attribuiti agli spazi presenti nelle stazioni passeggeri gestite da GS Rail, rientranti nella definizione di infrastruttura ferroviaria di cui all'allegato 1 del d.lgs. 112/2015 (segnatamente "edifici adibiti al servizio delle infrastrutture" e "vie d'accesso per i viaggiatori"), tanto al fine di assicurare il rispetto dell'equilibrio economico di cui all'articolo 16 del medesimo decreto*" (punti 20 e 21 a pag. 17-18 della delibera n. 89/2025);

[1] Trattasi di spazi di biglietteria, desk informativi, e altri spazi funzionali e necessari all'esercizio ferroviario diversi da quelli inclusi nel PMdA, messi a disposizione delle imprese ferroviarie da GS Rail, e descritti ai paragrafi 1 e 2 del documento metodologico trasmesso da GS Rail con nota prot. ART 11744/2021, del 29 luglio 2021, e pubblicato sul sito www.grandistazioni.it > L'Azienda > A.R.T. > Adempimenti Delibera 96/2015 > Documento metodologico ex misura 57 Delibera ART n. 96 2022-2026.

c) con riferimento in particolare al Canone di retrocessione previsto a favore dei Concedenti dalle "convenzioni Rail"[2], per la parte giustificata dalle Concedenti stesse sulla base di costi relativi al PMdA, RFI ha osservato che - a seguito della prospettata espunzione di tali costi dalle tariffe applicate da GS Rail - parte del Capitale investito netto (CIN) relativo alle porzioni delle stazioni di sua proprietà sarebbe conseguentemente rimasto "*privo di remunerazione*"; ha osservato, inoltre, che detto Canone non si sarebbe più configurato come "*eccedenza da altre attività commerciali*" di cui alla Misura 6 dell'allegato A alla delibera n. 95/2023, voce in cui era stato incluso in applicazione del punto 1.7 della delibera n. 187/2023; analogamente, FS Sistemi Urbani S.p.A. ha rilevato l'esigenza di individuare "*le opportune modalità attraverso le quali consentire a FSSU di remunerare il proprio capitale investito e i propri costi attribuibili agli spazi comuni che l'Autorità ritiene riconducibili al PMdA*" (punti 49, 53, 54 e 56 a pag. 26-28 della delibera n. 89/2025);

d) l'Autorità ha ritenuto di non potersi esprimere su tali osservazioni e istanze rilevando: con riferimento ai costi di manutenzione straordinaria, la necessità di "*garantire la partecipazione al procedimento, nel cui ambito effettuare questo genere di valutazioni, di tutti i soggetti interessati*", oltreché l'esigenza di concludere le valutazioni sulla congruità dei costi che GS Rail e RFI intendono ribaltare sul PMdA (punti 18, 26 e 27 a pag. 16 e ss. della delibera n. 89/2025); con riferimento ai costi che secondo le Concedenti trovavano remunerazione nel Canone di retrocessione e che sarebbero rimasti privi di remunerazione per effetto delle prescrizioni prospettate dall'Autorità, che tale problematica esulava dall'oggetto del procedimento e rientrava nell'ambito dei rapporti tra le imprese interessate (punto 70 a pag. 33-34 della delibera n. 89/2025).

In data 30 giugno 2025 RFI ha sottoposto a consultazione il Documento informativo annuale di monitoraggio dei canoni del PMdA, di cui al punto 1 della misura 10.5 dell'allegato A alla delibera n. 95/2023. Al paragrafo "*2.1.5 - Delibera n. 89 del 29 maggio 2025: adozione del provvedimento conclusivo avviato con Delibera n. 184 del 23 novembre 2023*" di tale documento, RFI ha affermato, tra l'altro, che la delibera n. 89/2025 costituisce una "*sopravvenienza regolamentare*" e che gli effetti delle prescrizioni con essa impartite dall'Autorità a GS Rail potranno pertanto "*avere impatti sui futuri aggiornamenti dei livelli tariffari del PMdA previsti dalla Misura 10.5 della Delibera n. 95/2023*" e che in particolare "*potrà avere un impatto, attualmente non ancora quantificabile, sulla determinazione dei canoni per il Pacchetto Minimo di Accesso la riallocazione su quest'ultimo:*

- *dei costi di manutenzione straordinaria, attualmente attribuiti da GS Rail agli spazi regolati di cui all'articolo 13, comma 2, lettera a) del Decreto Legislativo n. 112/2015;*
- *dei costi scaturenti dalla riperimetrazione delle componenti patrimoniali su cui, secondo le prescrizioni della Delibera n. 89/2025, GS Rail può calcolare la quota del canone di retrocessione ritenuta ammissibile ai fini della determinazione delle tariffe degli spazi regolati di cui all'articolo 13, comma 2, lettera a) del Decreto Legislativo n. 112/2015;*
- *di parte del canone di retrocessione, riconducibile agli spazi regolati in stazione in termini di minori eccedenze da portare a deduzione del monte pedaggi (cfr. misura 1.7 della Delibera n. 187/2023)*".

Con nota del 10 novembre 2025, prot. ART 91102/2025, RFI ha fornito all'Autorità ulteriori elementi informativi utili alla quantificazione dei costi (e delle minori eccedenze) da riallocare sul PMdA, per effetto delle prescrizioni impartite nei confronti di GS Rail con delibera n. 89/2025, e ha chiarito che avrebbe provveduto a rideterminare conseguentemente i canoni del PMdA per il corrente periodo regolatorio

[2] Si fa riferimento alla convenzione stipulata il 4 luglio 2016 tra GS Rail, da un lato, e Ferrovie dello Stato Italiane S.p.A., RFI e FS Sistemi urbani S.r.l. (di seguito anche: FSSU), dall'altro (collettivamente indicati come **Concedenti**), relativa a 13 grandi stazioni (nel seguito anche: **Convenzione 13 stazioni**), e alla convenzione stipulata in medesima data tra GS Rail e RFI relativa alla stazione di Roma Tiburtina.

2025-2029 "*nell'ambito dell'aggiornamento annuale delle tariffe del PMdA che presenterà entro il 30 giugno 2026*".

Nella delibera 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*", al punto 7 l'Autorità, con riferimento ai contenuti della indicata sezione "*2.1.5 - Delibera n. 89 del 29 maggio 2025: adozione del provvedimento conclusivo avviato con Delibera n. 184 del 23 novembre 2023*" del "*Documento informativo annuale di monitoraggio dei canoni del PMdA*", si è riservata di effettuare le verifiche di competenza dopo che RFI avesse pubblicato e sottoposto a consultazione la documentazione e le informazioni integrative necessarie.

Con nota prot. 102581/2025 del 22 dicembre 2025, l'Ufficio Accesso alle infrastrutture ferroviarie e portuali dell'Autorità (di seguito: AFP) ha trasmesso a RFI la relazione contenente l'analisi svolta al fine di "*concludere le valutazioni relative alla congruità dei costi di MST attribuiti al PMdA*" (punto 27 a pagina 20 della delibera n. 89/2025). Inoltre, con nota prot. 3621/2026 del 16 gennaio 2026, AFP ha chiesto a RFI chiarimenti e informazioni integrative relative al contenuto della indicata nota del 10 novembre 2025, prot. ART 91102/2025.

Il 23 gennaio 2026 si è svolta un'audizione di RFI e GS Rail (il cui verbale è stato acquisito agli atti dell'Autorità al prot. 9072/2026), in cui sono state discusse le criticità oggetto della relazione allegata alla citata nota prot. 102581/2025 del 22 dicembre 2025, e sono stati forniti i chiarimenti e le informazioni integrative richiesti con la indicata nota prot. 3621/2026, del 16 gennaio 2026; nel corso dell'audizione gli uffici hanno, tra l'altro, sollevato dei dubbi sulla possibilità di ritenere ammissibili, ai sensi della misura 10.5 dell'allegato A alla delibera n. 95/2023 i costi riallocati al PMdA per effetto delle prescrizioni impartite a GS Rail con delibera n. 89/2025, ed in particolare sulla corretta configurazione della delibera n. 89/2025 come "*sopravvenienza regolamentare*".

Con nota del 6 marzo 2026 (prot. ART 14690/2026) RFI, pur ribadendo che a suo avviso sussistono "*i presupposti per qualificare la menzionata Delibera n. 89/2025 come una sopravvenienza regolamentare* […]", ha chiesto all'Autorità "[…] *l'avvio di un apposito procedimento regolatorio*, *volto a garantire a RFI il recupero dei costi che, a valle della pubblicazione della* [delibera n. 89/2025]*, sono stati riallocati sul PMdA*", manifestando al contempo l'intenzione di "*illustrare preventivamente all'Autorità la sua posizione su taluni aspetti*".

Il 7 maggio 2026 si è svolta un'audizione di RFI e GS Rail (il cui verbale è stato acquisito agli atti dell'Autorità al prot. 38625/2026) volta a consentire alle stesse di illustrare taluni aspetti dell'istanza formulata con la nota del 6 marzo 2026 (prot. ART 14690/2026).

Con nota prot. 41072/2026, del 16 giugno 2026, in riscontro alla indicata istanza, gli uffici dell'Autorità, sulla base degli elementi informativi raccolti e dell'approfondimento e confronto interno:

- hanno preliminarmente osservato che, al momento, non risultava che le prescrizioni impartite dall'Autorità con delibera n. 89/2025 avessero prodotto degli effetti economici su RFI;
- hanno rappresentato che eventuali e future traslazioni di costi da parte di GS Rail nei confronti di RFI atterrebbero esclusivamente ai rapporti di natura convenzionale assunti tra le parti, privi di rilevanza regolatoria;
- hanno pertanto concluso che non si ravvisavano le condizioni per avviare un procedimento volto a modificare il quadro regolatorio vigente o derogare allo stesso

2.1.1. Documento informativo posto in consultazione da RFI

Al paragrafo 2.1.2 del Documento informativo relativo al PMdA, il GI ha fornito alcune informazioni su ciascuna delle tre "*partite economiche scaturenti dalla Delibera n. 89/2025*" di cui aveva già fornito una sommaria descrizione nel paragrafo 2.1.5 dell'analogo documento pubblicato il 30 giugno 2025 (vedi *supra*). In particolare, il GI ha quantificato gli effetti sui costi netti totali di RFI, per ciascuno degli anni compresi tra il 2022 e il 2029, di dette partite economiche.

Nella tabella 13 del paragrafo 2.4, alla riga "*Effetto CNT GS RAIL*" RFI ha calcolato l'impatto complessivo sui propri costi delle suddette partite economiche, capitalizzando gli importi relativi agli anni antecedenti al 2026 e ripartendoli sulle annualità residue del periodo tariffario.

2.1.2. Istruttoria

Con nota prot. 65007/2026, del 7 settembre 2026, AFP ha chiesto a RFI alcuni chiarimenti e informazioni integrative sul contenuto del Documento informativo relativo al PMdA, ed i calcoli ad esso sottostanti.

Con nota del 7 ottobre 2026 (prot. ART 79480/2026), RFI ha riscontrato la indicata nota 65007/2026, del 7 settembre 2026. Per quanto qui rileva, in tale riscontro in particolare:

a) RFI ha spiegato che i costi degli interventi di manutenzione straordinaria in esame sono stati trattati da RFI come costi operativi (Opex), in quanto secondo i principi IAS/IFRS "*l'iscrizione di un'attività richiede che il soggetto che la rileva eserciti il controllo sulla risorsa economica sottostante e sia titolare dei connessi benefici economici futuri. Nel caso di specie, sulla base dell'assetto contrattuale vigente, gli interventi in questione sono posti a carico di GS Rail, che ne sostiene gli oneri finanziari e beneficia economicamente degli effetti derivanti dal loro utilizzo. Conseguentemente, GS Rail è l'unico soggetto legittimato a capitalizzare detti interventi, mentre RFI non può procedere all'iscrizione dei medesimi costi tra le proprie immobilizzazioni al fine di evitare una duplicazione contabile del medesimo investimento*";

b) interpellata su modalità e tempistiche con cui i costi di FSSU verranno traslati su RFI, quest'ultima ha rappresentato che "*sono attualmente in corso le interlocuzioni tra le Parti finalizzate alla definizione e alla successiva formalizzazione di un accordo contrattuale volto a disciplinare compiutamente la fattispecie in esame*".

Con nota prot. 90332/2026 del 27 ottobre 2026, AFP, facendo riferimento ai paragrafi 2.1.2 e 2.4 del Documento informativo relativo al PMdA, ha comunicato al GI, a GS Rail e FSSU S.p.A. quanto segue:

"*Da quanto emerge dall'attività istruttoria finora svolta e impregiudicate le valutazioni conclusive dell'Autorità, si rappresenta che nel Documento informativo ed. luglio 2026 codesto GI ha motivato gli incrementi tariffari in esame in base alle previsioni della Misura 10.5, punto 1, lettere a), dell'atto di regolazione allegato alla delibera n. 95/2023, che fa riferimento a "costi operativi incrementali" dovuti a "sopravvenienze normative e regolamentari".*

Al riguardo, codesto GI riconosce, tuttavia, che alcune delle "partite economiche" che si intende recuperare attraverso tali incrementi tariffari sono costituite non da costi operativi, quanto piuttosto da minori ricavi e da costi di capitale.

Quanto alla qualificazione come costi operativi dei futuri eventuali riaddebiti dei costi di manutenzione straordinaria sostenuti da Grandi Stazioni Rail S.p.A. (di seguito: GS Rail), essa non risulta coerente con i criteri di redazione della contabilità regolatoria adottati da codesto stesso GI ai sensi della delibera n. 95/2023, in quanto tali criteri qualificano espressamente le manutenzioni straordinarie come incrementi del valore delle immobilizzazioni.

Anche laddove risultasse corretta la mancata capitalizzazione di tali oneri nel bilancio redatto da codesto GI a fini civilistici, ciò non implica che lo sarebbe nell'ambito della contabilità regolatoria, posto che quest'ultima richiede di valutare la natura sostanziale delle attività e dei rapporti giuridici sottostanti.

Risulta, tuttavia, dirimente la circostanza che la delibera n. 89/2025 non costituisce una "sopravvenienza regolamentare", essendo un atto con cui l'Autorità ha prescritto a GS Rail di ottemperare a disposizioni regolatorie già esistenti.

L'emergere delle "partite economiche" in questione non va, quindi, ricondotta al sopravvenire di una nuova regolazione, quanto piuttosto ad autonome scelte di codesto GI, tradottesi in rapporti di natura convenzionale.

Di conseguenza, le eventuali e future traslazioni di costi da parte di GS Rail nei confronti di codesto GI atterrebbero necessariamente anch'esse esclusivamente a detti rapporti, privi di rilevanza regolatoria.

Peraltro, come anche riconosciuto dal TAR Piemonte, il meccanismo di aggiornamento dei livelli tariffari di cui alla Misura 10.5 dell'atto di regolazione allegato alla delibera n. 95/2023 costituisce si un istituto innovativo, ma rispetto al quadro regolatorio previgente alla citata delibera, e "introduce una specifica e puntuale eccezione rispetto alla regola consistente nell'individuazione dei costi all'anno base per l'intero periodo regolatorio"; di conseguenza, "i costi non riconoscibili tramite tale meccanismo eccezionale, poiché non rientranti nel perimetro delle sopravvenienze, sussistendone gli altri presupposti, potranno concorrere alla definizione della base costi del nuovo periodo regolatorio" (sentenza n. 1365/2026, del 15 giugno 2026)."

Con nota del 5 novembre 2026 (prot. ART 95680/2026), il GI ha chiesto una riconsiderazione della valutazione preliminare formulata dagli uffici nella citata nota del 27 ottobre 2026, o, in alternativa, l'individuazione di un percorso regolatorio per il riconoscimento delle partite economiche derivanti dagli effetti della delibera n. 89/2025.

2.1.3. Valutazioni e proposte

Circa la considerazione da parte di RFI, nel calcolo dell'aggiornamento tariffario illustrato nel Documento informativo relativo al PMdA, delle "partite economiche" scaturenti dalla delibera n. 89/2025, permangono i profili di non conformità al quadro regolatorio già rappresentate, in particolare con la richiamata nota prot. 90332/2026 del 27 ottobre 2026, il cui contenuto si richiama integralmente.

Si propone pertanto di prescrivere a RFI di espungere dall'aggiornamento tariffario gli incrementi riconducibili alle prescrizioni impartite dall'Autorità a GS Rail con delibera n. 89/2025.

2.2. Aggiornamento delle previsioni di traffico e conseguente adeguamento della dinamica tariffaria del PMdA

2.2.1. Documento informativo posto in consultazione da RFI

Al paragrafo 2.6 del Documento informativo relativo al PMdA, il GI ha rappresentato che dalla rendicontazione dei volumi di traffico dell'anno 2025, il volume di traffico registrato per il segmento di mercato *Open Access* Basic è risultato aver subito un incremento, rispetto alle previsioni formulate nel 2024, superiore al limite (+/- 10%) previsto dalla misura 10.5, punto 6 dell'Atto di regolazione.

Per tale motivo, in data 15 maggio 2026 RFI ha avviato una nuova consultazione con le imprese, sottoponendo a ciascuna un prospetto contenente per gli anni 2024 e 2025 il dato di rendicontato e per il 2026 il valore della propria riprevisione di budget. Per gli anni dal 2027 al 2029 è stato richiesto alle imprese di fornire i propri dati previsionali, dando evidenza degli eventuali incrementi previsti in termini di delta volumi/anno sulle specifiche relazioni Origine-Destinazione. Al termine delle consultazioni, RFI ha ricevuto 20 risposte su 47 imprese operanti, corrispondenti a circa l'80% dei volumi circolanti sull'infrastruttura.

Successivamente, per la definizione delle previsioni di traffico sulla cui base ricalcolare la dinamica tariffaria, RFI ha "*rivisto le stime fornite dalle imprese secondo quanto segue:*

- *per le imprese che non hanno risposto alla consultazione, effettuando proprie stime sulla base dei dati storici;*
- *per le imprese che hanno risposto alla consultazione, ma non hanno fornito chiarimenti puntuali sugli incrementi previsti, verificando i dati forniti tenendo conto anche dei dati storici;*

- *per le imprese che hanno risposto alla consultazione e fornito chiarimenti sugli incrementi, effettuando verifiche di corrispondenza tra tali incrementi e:*
    - *gli Accordi Quadro già siglati per il 28 e 29, non escludendo ulteriori richieste laddove compatibili con la capacità al 100%;*
    - *le richieste di capacità ricevute per l'orario di servizio 2026-2027;*
    - *lo scenario tecnico fino al 2028 per le indisponibilità programmate.*"

Le stime di traffico così ricalcolate sono risultate inferiori rispetto alle previsioni formulate nel 2024, di una percentuale pari a circa l'8% per il 2026, 2028 e 2029, e di una percentuale pari a circa il 10% per il 2027 (Tabella 16 del Documento informativo relativo al PMdA e successivo grafico).

2.2.2. Istruttoria

In risposta alla richiesta degli uffici di fornire le proprie considerazioni sulle cause della riduzione delle previsioni dei volumi di traffico rispetto a quelle adottate ex ante, il GI ha evidenziato preliminarmente che nella stima dei volumi regolatori adottata ex ante in sede di proposta tariffaria nel 2024 esso si è basato sulle previsioni di traffico comunicatele dalle IF nell'ambito della consultazione svolta ad aprile 2024, e della elasticità della domanda determinata con l'analisi della sostenibilità; inoltre, per le imprese che non avevano risposto alla consultazione, il GI aveva adottato proprie stime, comunicate preventivamente alle IF nell'ambito della medesima consultazione.

Il GI ha quindi evidenziato che "*Alcuni incrementi dei volumi AV, indicati dalle IF, su tratte e nodi saturi, sono stati considerati nella stima dei volumi in termini assoluti (ottimisticamente a favore del mercato), ma assunti con itinerari sugli impianti secondari e nelle fasce fuori punta, stante la nuova articolazione tariffaria che tendeva a premiare scelte di diversificazione dei prodotti in ottica di ottimizzazione della capacità.* (…) *Analogamente, le possibili riduzioni di traffico nel segmento merci per le imminenti indisponibilità per investimenti infrastrutturali sono state (in via ottimistica a favore del mercato) considerate neutralizzabili dalla possibilità di sviluppare traffici su altre rotte, stante le tariffe al ribasso per lo specifico segmento, volte a sostenere la ripresa e lo sviluppo del comparto.*"

Tuttavia, le evidenze successivamente acquisite non hanno "*confermato tale evoluzione nella misura inizialmente ipotizzata. La riduzione delle previsioni riflette pertanto il mancato concretizzarsi, nei termini originariamente attesi, dello sviluppo di capacità su itinerari e fasce orarie meno congestionati, con la conseguente necessità di ricondurre i volumi prospettici ai programmi di esercizio più recentemente rappresentati dalle imprese ferroviarie*".

Di qui l'esigenza di sottoporre le previsioni comunicate dalle imprese alle "*verifiche di corrispondenza*" elencate nel passaggio del Documento informativo sopra citato. In particolare, per quanto riguarda "*il 2027, ma solo per le imprese rispondenti che hanno anche fornito indicazioni sui volumi incrementali, la verifica di congruenza è stata fatta confrontando gli specifici incrementi di offerta dichiarati dalle IF con le effettive richieste d'orario, per individuare gli eventuali delta non compatibili con quanto richiesto in sede di programmazione annuale. Per quanto riguarda il 2028 e 29, il metodo è stato esattamente lo stesso, salvo che per la verifica, non essendo ancora disponibili richieste di orario, sono stati considerati gli AQ esistenti e valutata la fattibilità degli ulteriori incrementi (non previsti in AQ) mediante macro-analisi di capacità*".

Con riferimento al segmento regionale del trasporto passeggeri, il GI ha specificato che, oltre alle correzioni apportate per le "*verifiche di corrispondenza*" menzionate nel Documento informativo, "*Per gli anni 2027, 2028 e 2029 i volumi calcolati sono stati ridotti di un quota conservativa dell'1,5%, per tenere conto degli scostamenti strutturalmente registrati*".

Il GI ha inoltre precisato, rispetto a quanto riportato nel Documento informativo, che per le IF rispondenti che non hanno specificato gli incrementi di offerta, oltre a verificare puntualmente i dati sulla base dei dati storici, il GI ha applicato "*delle percentuali di riduzione, per tenere conto del perdurare delle indisponibilità infrastrutturali. Nello specifico applicando una percentuale di riduzione del 3,5% nel 2027, del 3,25 nel 2028 e del 3% nel 2029, per tenere conto delle indisponibilità programmate*".

Nell'ambito dell'audizione del 4 novembre 2026, in risposta alla richiesta di chiarire come sono state determinate le suddette percentuali, il GI ha dichiarato che "*il dato percentuale è stato fornito dalla struttura competente di RFI sulla base di valutazioni fatte analizzando gli anni precedenti e proiettandole sugli anni futuri*". Inoltre, in risposta alla richiesta di chiarire se lo "*scenario tecnico fino al 2028 per le indisponibilità programmate*" (rispetto al quale è stata effettuata una delle "*verifiche di corrispondenza*" richiamate nel Documento informativo) è un documento pubblico, il GI ha evidenziato che "*si tratta di informazioni acquisite dalla struttura competente di RFI fino al 2028, in coerenza con i documenti relativi alle riduzioni di capacità pubblicati su ePIR. Per il 2029, in assenza di scenario tecnico, si è fatta una proiezione con trend decrescente.*"

Sempre sul tema delle interruzioni, il GI ha evidenziato che nel rispondere alla consultazione "*Trenitalia, per i segmenti viaggiatori, ha indicato nel 2027 dei volumi in più, in forma aggregata, legati al recupero delle interruzioni*". Tuttavia, «*Poiché le interruzioni continueranno per dare seguito agli interventi previsti dal PNRR e consentire il conseguimento degli obiettivi previsti in coerenza con gli impegni e le tempistiche definite a livello europeo ed in coordinamento con il MIT e il MEF, questi volumi sono stati eliminati o spostati ad anni successivi con un "ramp-up"*».

Riguardo le "*macro-analisi di capacità*" attraverso cui il GI avrebbe valutato la "*fattibilità degli ulteriori incrementi (non previsti in AQ)"* comunicati da alcune IF, il GI ha spiegato di aver fatto delle valutazioni qualitative, in base alle quali alcuni di detti incrementi non sono stati "riconosciuti" ai fini della rideterminazione delle previsioni di traffico.

In merito alle motivazioni del non riconoscimento di alcuni incrementi, sia attraverso le suddette "*macro-analisi di capacità*" (per gli anni 2028 e 2029) sia attraverso un esame più analitico delle richieste di capacità (per il 2027), il GI ha chiarito che "*si tratta di ulteriori richieste su linee sature o di altre valutazioni fatte insieme alla struttura competente di RFI*".

In risposta alla richiesta degli uffici di chiarire in cosa consistono e come sono stati misurati gli "*scostamenti strutturalmente registrati*" applicati, nella misura dell'1,5%, al traffico regionale, il GI ha chiarito "*che si tratta della percentuale di riduzione sulla base dei dati registrati in passato, derivanti da una somma di possibili cause (tra cui interruzioni, scioperi, capacità richiesta ma non utilizzata, ecc.)*".

Infine, alla richiesta degli uffici di confermare che la modifica dei volumi previsti per gli anni 2026 e 2027 non incide sui livelli tariffari, neanche attraverso poste figurative, il GI ha evidenziato che «*la valutazione di non trasferire l'impatto delle poste figurative delle annualità 2026 e 2027 è stata fatta nell'ambito delle considerazioni che il Gestore era tenuto a effettuare ai sensi della misura 10.5, punto 6, "in modo da contemperare secondo principi di ragionevolezza, gli obiettivi di equilibrio economico della gestione e di contenimento dei costi per le IF"*». Nello specifico, il GI ha spiegato di aver "*ritenuto che il trasferimento dell'impatto legato alle poste in questione -pur pienamente legittimo ai sensi della citata misura- in considerazione del vincolo rappresentato dalla possibilità di aggiornare esclusivamente le tariffe delle annualità 2028 e 2029, avrebbe comportato un aumento del livello di pedaggio non in linea con il contemperamento richiesto*", ed in particolare lo sforamento di alcuni "cap" introdotti dalle cornici di variabilità massima dei canoni di cui alla Misura 31.2 dell'Atto di regolazione.

Tuttavia, nell'ambito della medesima audizione del 4 novembre 2026 il GI ha evidenziato che "*tali valutazioni sono state effettuate rispetto ad uno scenario che teneva conto dei costi operativi incrementali ex delibera n. 89/2025 e che dunque le stesse non sarebbero più valide e dovrebbero necessariamente essere riviste nel caso in cui venisse confermato quanto preannunciato da ART*" con la nota degli uffici prot. 90332/2026 del 27 ottobre 2026 (vedi *supra*), ed ha quindi chiesto all'Autorità "*di tener conto dell'esigenza di rivalutare gli esiti del suddetto contemperamento e di indicare quali possano essere le modalità ritenute più opportune per farlo, tenuto conto delle tempistiche ristrette del procedimento*". Tale richiesta è stata poi formalizzata con nota prot. ART 99342/2026 del 12 novembre 2026, in cui GI ha evidenziato che a proprio avviso, qualora essa non venisse accolta, "*verrebbe meno la possibilità di esercitare compiutamente il diritto, riconosciuto al GI dalla citata Misura 10.5 punto 6, di determinare gli adeguamenti tariffari conseguenti al verificarsi di una significativa variazione dei volumi contemperando equilibrio economico della gestione e contenimento dei costi per le IF*".

2.2.3. Valutazioni e proposte

L'allegato A alla delibera n. 95/2023 prevede che prima dell'inizio di ciascun periodo regolatorio il GI elabori il sistema tariffario coinvolgendo i richiedenti (capacità) in due fasi: dapprima attraverso una consultazione finalizzata ad acquisirne le revisioni circa i volumi di traffico (Misura 8.2, punto 1, lettera b)), successivamente attraverso la consultazione annualmente prevista nell'ambito della procedura di aggiornamento ordinario del PIR; tale seconda consultazione ha ad oggetto, tra l'altro, le scelte adottate dal GI in materia di evoluzione del traffico, anche sulla base delle risultanze della prima consultazione, e le previsioni di traffico conseguentemente assunte a base del sistema tariffario (Misura 4.3, punto 1, lettera a) sub ii) e lettera g); Misura 4.3, punto 2).

Qualora emergano, nel corso del periodo tariffario, sensibili scostamenti dei volumi di traffico rilevati a consuntivo (valutati al netto delle variazioni imputabili al GI) rispetto a quelli previsti ex ante, il GI è tenuto a rideterminare le previsioni di traffico con modalità analoghe a quelle applicate in sede di elaborazione del sistema tariffario, dunque coinvolgendo anche in questo caso i richiedenti attraverso una doppia consultazione (Misura 10.5, punti 1 e 6).

Nel caso qui in esame, alcuni partecipanti alla seconda consultazione hanno lamentato che il GI, nel rideterminare le previsioni di traffico, non ha fornito spiegazioni puntuali su come esso ha valutato le informazioni acquisite nell'ambito della prima consultazione (vedi in particolare l'osservazione n. 8 di Trenitalia, l'osservazione n. 4 di Italo, l'osservazione n. 6 di Fermerci). A tali osservazioni, il GI ha replicato che esso ha fornito tali informazioni all'Autorità.

Al riguardo – in disparte ogni valutazione sulla completezza e tempestività delle informazioni fornite all'Autorità – si rileva che l'articolata procedura di elaborazione delle previsioni di traffico da porre a base del sistema tariffario e del suo eventuale aggiornamento, inclusa la doppia consultazione dei richiedenti capacità, è finalizzata a rendere tali previsioni maggiormente attendibili, oltreché a garantire la necessaria trasparenza, anche nei confronti dei richiedenti, del processo decisionale del GI. Sottoponendo a consultazione un Documento informativo contenente soltanto informazioni parziali e generiche sulle valutazioni da esso effettuate in esito alla prima consultazione, il GI ha privato gli *stakeholder* della possibilità di formulare osservazioni specifiche su tali valutazioni e di contribuire alla formulazione di previsioni più attendibili.

A titolo esemplificativo, nel Documento informativo il GI ha spiegato che "*per le imprese che hanno risposto alla consultazione e fornito chiarimenti sugli incrementi*", esso ha verificato la corrispondenza di tali incrementi e, tra l'altro, "*lo scenario tecnico fino al 2028 per le indisponibilità programmate*". Non ha fornito tuttavia il riferimento a uno specifico documento previsionale delle indisponibilità in questione; né ha spiegato come è stata effettuata detta verifica, né l'incidenza delle correzioni conseguentemente apportate sulle previsioni delle imprese, né infine se ed in che modo esso ha tenuto conto di tali indisponibilità con riferimento alle imprese che non hanno risposto alla consultazione, o a quelle che hanno risposto ma senza fornire chiarimenti sugli incrementi.

A tale riguardo, dall'istruttoria condotta è emerso che la considerazione delle indisponibilità programmate ha contributo in misura sensibile a determinare la riduzione del traffico previsto, rispetto alle stime formulate ex ante[3].

Si tratta quindi di una importante modifica rispetto alle assunzioni poste a base della proposta tariffaria approvata con delibera n. 165/2024. Nella relazione contenente le valutazioni effettate sui contributi presentati nell'ambito della consultazione svoltasi sulla stessa proposta tariffaria, il GI aveva infatti chiarito – a fronte della richiesta di Trenitalia (osservazione n. 2) di "*sterilizzare totalmente l'impatto dei mancati volumi di produzioni connessi a interruzioni di linea disposte dal GI* (...) *(sia quelle definite in VCO, sia quelle acquisite in Orario)*" – che esso "*a beneficio del mercato* (...) *non ha tenuto conto dei mancati volumi di*

[3] Ad esempio, per le imprese che hanno risposto alla consultazione senza fornire chiarimenti sugli incrementi, RFI ha applicato una percentuale di riduzione del 3,5% nel 2027, del 3,25% nel 2028 e del 3% nel 2029, per tenere conto delle indisponibilità programmate.

traffico nel computo delle tariffe, assumendo come volumi quanto comunicato dalle imprese nell'ambito delle consultazioni relative agli sviluppi dei volumi di traffico".

Senza entrare nel merito della correttezza di una tale assunzione, si ritiene che essa non possa essere modificata nel corso del periodo tariffario, nell'ambito della rideterminazione delle previsioni di traffico prevista dalla Misura 10.5, punto 6.

Tale disposizione è finalizzata a garantire una maggiore correlazione dei corrispettivi ai costi, a fronte di rilevanti scostamenti tra traffico previsto ed effettivo, dovuti ad esempio ad eventi imprevisti, o all'elevato grado di incertezza che può rendere difficile formulare stime attendibili.

Nel caso in esame, tuttavia, la scelta di non tenere conto delle interruzioni previste ai fini della determinazione delle previsioni di traffico è stata – come si è visto - una scelta del GI, consapevolmente adottata nell'intento di favorire il mercato. La decisione di modificare in sede di aggiornamento infraperiodo tale assunzione, senza peraltro sottoporne le motivazioni e gli effetti a consultazione dei soggetti interessati, va evidentemente a scapito della prevedibilità dei livelli tariffari nel corso del periodo, ed il relativo impatto sulle tariffe difetta pertanto del requisito di ragionevolezza espressamente richiamato dalla disposizione in questione.

Occorre osservare, infine, che il GI ha introdotto una modifica non condivisibile alla metodologia seguita nell'ambito della consultazione sui volumi di traffico del 2024. Mentre nel 2024 il GI aveva indicato a ciascuna singola impresa le previsioni di traffico che esso avrebbe assunto in caso di mancata risposta alla consultazione, nella consultazione sui volumi di traffico indetta a maggio 2026 non lo ha fatto. Tale modifica, oltre a sollevare dei dubbi sulla possibilità di confrontare i risultati delle due consultazioni, implica un minor grado di coinvolgimento delle imprese nel processo di elaborazione delle previsioni.

Alla luce delle considerazioni sopra esposte, si propone di prescrivere a RFI di espungere dall'aggiornamento tariffario le variazioni tariffarie riconducibili alla rideterminazione delle previsioni di traffico.

Le stesse considerazioni valgono con riferimento alla richiesta, presentata da RFI nel corso dell'audizione del 4 novembre 2026, di introdurre poste figurative volte a consentirle di recuperare, attraverso un incremento delle tariffe del 2028 e 2029, i minori ricavi da traffico relativi agli anni 2026 e 2027; richiesta che presenta peraltro ulteriori evidenti profili di non conformità del quadro regolatorio vigente, in quanto implicherebbe l'adozione da parte di RFI di incrementi tariffari che non sono stati in nessun modo oggetto di preventiva consultazione dei soggetti interessati.

Per quanto riguarda l'individuazione delle modalità e tempistiche con cui RFI dovrà dare attuazione a quanto previsto dalla misura 10.5, punto 6, occorre considerare che il consuntivo dei livelli di traffico del 2025 e i dati relativi al 2026 (che, essendo basati su dati di preconsuntivo, possono essere considerati ragionevolmente attendibili) non indicano il verificarsi di gravi squilibri imprevisti nei conti del GI.

Della riduzione dei volumi di traffico nel 2025 (-5%) la maggior parte appare riconducibile – stando alle percentuali calcolate, sia pure con riferimento agli anni 2027-2029, dal GI stesso – alle indisponibilità programmate, ed erano pertanto previste o prevedibili da parte del medesimo.

Per quanto riguarda il 2026, confrontando i volumi regolatori originari (tab. 38 Relazione pricing facente parte della proposta tariffaria oggetto della delibera n. 165/2024) con quelli aggiornati (tab. 16 documento informativo) e con il "traffico programmato integrato" che simula il traffico in assenza di interruzioni per lavori o incidenti (tabella 3 della relazione del Prof. Beria, allegata alla nota di RFI del 31 luglio 2026), si rileva che:

- della riduzione di circa 11,6 mln (da 208,5 a 196,9) per il traffico REG è imputabile interamente alle interruzioni (in assenza delle quali il traffico sarebbe stato 209,5, quindi più alto delle stime iniziali);
- della riduzione di circa 7,8 mln di tr-km (da 94,7 a 86,9) del traffico AV, 3,2 mln è da imputare a interruzioni disposte dal GI, e quindi solo 4,6 ad altre cause;
- della riduzione di circa 2,3 mln rilevata complessivamente per il traffico Basic e OSP a lunga percorrenza, circa 1,8 mln è da imputare a interruzioni, e quindi solo 0,5 mln ad altre cause.

Si propone, quindi, di prescrivere a RFI di elaborare nuove previsioni di traffico, che non presentino le criticità sopra evidenziate, in tempo utile per poterne tenere conto nell'ambito dell'aggiornamento 2027 dei livelli tariffari.

2.3. Aggiornamento del tasso di inflazione programmato e conseguente adeguamento della dinamica tariffaria del PMdA

2.3.1. Documento informativo posto in consultazione da RFI

Al paragrafo 2.3.1 del Documento informativo relativo al PMdA, il GI ha dichiarato che intende aggiornare il tasso di inflazione programmato "*a partire dal primo anno del periodo regolatorio*" (2025), ed ha riportato in tabella 11 il confronto tra i valori dell'inflazione programmata precedentemente adottati e quelli aggiornati, identificati nel parametro IPCA. Nella tabella 13 del paragrafo 2.4, alla riga "*Effetto inflazione*", il GI ha riportato l'impatto del suddetto aggiornamento sui costi netti totali delle annualità residue del periodo tariffario.

2.3.2. Istruttoria

Con nota prot. 65007/2026 del 7 settembre 2026, gli uffici hanno chiesto al GI di chiarire per quale motivo esso abbia aggiornato il tasso di inflazione programmato "*a partire dal primo anno del periodo regolatorio*", nonostante che il punto 4 della Misura 10.5 dell'Atto di regolazione preveda che il Gestore aggiorni "*il tasso di inflazione programmato*" (non prevedendo, quindi, l'aggiornamento con un valore a consuntivo) e che nella Relazione illustrativa che accompagna la delibera n. 11/2023 sia chiarito che "[i]*l nuovo tasso si applica esclusivamente alle annualità successive residue del periodo tariffario, per le quali è previsto l'adeguamento tariffario. Ne consegue che l'eventuale aggiornamento del tasso di inflazione programmato da parte del governo viene recepito nella dinamica tariffaria anno per anno in seno al periodo tariffario e non genera alcun conguaglio sulle annualità pregresse*" (pagg. 16 e 17).

Nella relazione allegata alla nota del 7 ottobre 2026 (prot. ART 79480/2026), il GI ha dichiarato quanto segue: "*Al riguardo, si rappresenta che l'applicazione del valore aggiornato del tasso di inflazione programmato anche all'annualità 2025 è riconducibile a un mero errore materiale verificatosi in sede di predisposizione delle elaborazioni tariffarie. Si provvederà, pertanto, a rettificare il tasso di inflazione applicato all'annualità 2025, ripristinando il valore precedentemente adottato.*"

2.3.3. Valutazioni e proposte

Considerato che nel caso specifico la rettifica prospettata dal GI con la citata nota del 7 ottobre 2026 è a vantaggio del GI stesso, non si ritiene necessario impartire alcuna prescrizione su questo aspetto.

Si rileva, invece, che la identificazione del tasso di inflazione programmato di cui alla misura 10.5, punto 4, con il parametro IPCA, è accettabile soltanto qualora manchi, nell'"*ultimo documento disponibile di programmazione economico-finanziaria approvato e pubblicato dal Governo nazionale*" un parametro specificamente individuato come "*tasso di inflazione programmato*". Nel caso in esame, tuttavia, il Documento di Finanza Pubblica cui RFI fa riferimento contiene un parametro con tale specifica denominazione, valorizzato fino al 2026, che deve essere quindi utilizzato – anche in coerenza a come operato in sede di proposta tariffaria quinquennale[4] - per ricalcolare i costi operativi relativi a tale anno.

Si propone, in conclusione, di prescrivere a RFI di rideterminare gli effetti dell'inflazione sui costi operativi assumendo, per il 2026, il valore del tasso di inflazione programmato, invece che il valore dell'IPCA, riportato nel Documento di Finanza Pubblica disponibile alla data del 30 giugno 2026.

[4] Cfr. paragrafo 2.2.2 della "*Relazione sulla dinamica dei costi netti efficientati per l'Anno ponte e per l'intero periodo tariffario del Pacchetto Minimo d'Accesso*", facente parte della proposta di sistema tariffario 2025-2029 del PMdA presentata da RFI il 28 giugno 2024 (prot. ART 62628/2024), e su cui l'Autorità si è espressa con delibera n. 165/2024.

2.4. Aggiornamento delle previsioni degli accessi agli scali merci

2.4.1. Documento informativo posto in consultazione da RFI

Al paragrafo 2.2 del Documento informativo relativo ai servizi extra-PMdA, RFI ha affermato di aver rivalutato "*in maniera eccezionale e a vantaggio del mercato, il numero di accessi e, di conseguenza, le relative tariffe per gli anni mancanti del Periodo Tariffario*". Per il 2025, RFI ha considerato i volumi consuntivati (pari a 17.072), mentre per il 2026 RFI ha effettuato una stima (pari a 13.683) "*sulla base dei primi mesi di consuntivo*". I volumi stimati per il 2026 sono stati "*poi evoluti secondo gli andamenti del traffico Merci del PMdA*".

2.4.2. Istruttoria

Con nota prot. 81762/2026, del 12 ottobre 2026, gli uffici hanno chiesto maggiori dettagli sulle nuove previsioni di domanda assunte a base dell'aggiornamento tariffario, con riferimento, tra l'altro, all'osservazione presentata da Fermerci nell'ambito della consultazione (secondo cui "[…] *la nuova previsione degli accessi appare eccessivamente prudenziale: dai 17.072 consuntivati nel 2025 si scende a 13.683 nel 2026, con una contrazione del 19,9%, sproporzionata rispetto al calo del traffico ferroviario merci, pari a circa l'8% nel primo semestre*"), osservazione a cui RFI non risultava aver fornito una risposta puntuale.

Nella relazione allegata alla nota del 2 novembre 2026 (prot. ART 93458/2026), RFI ha specificato di aver rideterminato le previsioni relative al 2026 in base alla "*rendicontazione del periodo gennaio-aprile, con il periodo gennaio-marzo già parzialmente rettificato dei maggiori accessi recuperati con il Progetto Scalo Merci*", ovverosia delle attività volte a garantire la completa rendicontazione dei servizi fruiti dalle imprese, presentate da RFI alle imprese ferroviarie in apposito incontro svoltosi il 5 marzo 2024.

Pur evidenziando che la proiezione dei primi 4 mesi di rendicontazione sull'intero anno era la migliore stima ipotizzabile da parte di RFI, essa si è dichiarata disponibile a rivedere tale stima, a vantaggio del mercato, sulla base della rendicontazione gennaio-settembre 2026 (con aumento del numero medio di accessi stimati da 1.140 a 1.246).

2.4.3. Valutazioni e proposte

Nell'istruttoria successiva all'approvazione della delibera n. 187/2023, con cui l'Autorità aveva ritenuto non conforme la proposta tariffaria 2024-2028 presentata da RFI a settembre 2023 e aveva prescritto di presentare una nuova proposta per il medesimo periodo entro il 16 febbraio 2024, RFI si era impegnata, tra l'altro, a "*consolid*[are] *la domanda per i servizi di impianto anche a valle della proposta tariffaria che verrà presentata il 16.02, sulla base di quanto emergerà dalle attività volte ad acquisire i reali numeri di accesso agli impianti e ad effettuare in questo modo il rolling tariffario*" (nota del 15 dicembre 2023, prot. ART 79895/2023).

Nelle risultanze istruttorie comunicate a RFI il 15 gennaio 2024 (prot. 6609/2024), al paragrafo xx., gli uffici osservavano che l'impegno citato di RFI "*a ridurre le tariffe nel caso di emersione di volumi di domanda attualmente non misurati o rendicontati sia sufficiente a garantire le IF rispetto alla possibilità che i volumi di domanda presi in considerazione da RFI nella determinazione dei corrispettivi siano sottostimati a causa del fenomeno dell'evasione tariffaria, e della futura presumibile riduzione di tale fenomeno per effetto delle previste azioni di contrasto*".

Con delibera n. 38/2024, l'Autorità ha in particolare dichiarato non conforme la proposta tariffaria 2024-2028 presentata da RFI il 16 febbraio 2024, e prescritto di presentare una nuova proposta per il periodo 2025-2029, tenendo conto di dette risultanze istruttorie.

Pur in assenza di una specifica previsione – nella proposta tariffaria 2025-2029 approvata con delibera n. 165/2024 – si ritiene pertanto necessario che RFI provveda a dare seguito all'impegno sopra menzionato.

Si propone quindi di prescrivere a RFI di riformulare le previsioni di domanda relative al servizio scali merci per il 2026 sulla base della rendicontazione gennaio-settembre 2026 e di adeguare conseguentemente le previsioni relative al periodo 2027-2029, nonché la dinamica tariffaria del servizio in esame.

3. CONCLUSIONI

Alla luce degli approfondimenti svolti sull'aggiornamento annuale 2026 del sistema tariffario 2025-2029 per il PMdA e del sistema dei corrispettivi 2025-2029 per i servizi extra-PMdA erogati da 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 sulle risultanze istruttorie è ricompresa.

Il Responsabile del procedimento

f.to Roberto Piazza

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