

Procedimento avviato con delibera n. 55/2026. Modifica delle disposizioni in materia di costi operativi incrementali e aggiornamento annuale dei livelli tariffari, di cui alla misura 10.2, punto 1, e alla misura 10.5 dell'Allegato A alla delibera n. 95/2023.

RELAZIONE ILLUSTRATIVA

Premessa

1. Il modello regolatorio definito dalla delibera n. 95/2023 prevede che i canoni di accesso all'infrastruttura vengano stabiliti per periodi quinquennali, prima dell'inizio di ogni periodo, sulla base – tra l'altro – delle previsioni dei contributi statali definiti nei contratti di programma e degli altri ricavi del Gestore dell'infrastruttura (di seguito anche: GI), e dell'esigenza di garantirne l'equilibrio economico (cfr. in particolare: Misura 2, lettera a), Misura 3, punto 1 e Misura 6 dell'allegato A alla delibera n. 95/2023). Il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, nel definire attraverso il Contratto di programma parte Servizi (CdP-S) il livello dei contributi in conto esercizio da erogare al GI, segue un approccio speculare: esso determina detti contributi sulla base della stima del gettito dei canoni di accesso e degli altri ricavi del GI, nonché dell'esigenza di garantirne l'equilibrio economico (art. 3, comma 2 del CdP-S 2022-2026).
2. Il principio eurounitario secondo cui occorre porre in essere incentivi alla riduzione dei costi del GI (art. 30, paragrafo 1, della direttiva 2012/34/UE) viene conseguito, per quanto riguarda le “*misure di regolamentazione*” di competenza dell'Autorità (art. 30, paragrafo 3, della direttiva 2012/34/UE) attraverso un meccanismo di cd. *price cap*, volto a vincolare il tasso di crescita dei canoni di accesso all'infrastruttura tenendo conto dei margini di efficientamento stimati dei costi operativi (vedi Misura 10.2 dell'allegato A alla delibera n. 95/2023). Per quanto riguarda il contratto di programma, cui il legislatore nazionale affida precipuamente la garanzia di detto principio eurounitario (d.lgs. 112/2015, art. 15, comma 4), esso sembrerebbe essere perseguito, analogamente, attraverso la predeterminazione delle condizioni contrattuali, ivi inclusi l'importo dei contributi e la distribuzione temporale della loro erogazione, per l'intera durata del contratto, per cui nel corso di tale durata il grado di efficienza con cui il gestore opera si riflette direttamente sui risultati economici che consegue.
3. Sulla base degli elementi informativi acquisiti nel corso del procedimento avviato con delibera n. 201/2025 del 26 novembre 2025¹, e riportati nel “rilevato” a pagina 5-6 della delibera n. 55/2026, l'Autorità ha ravvisato la necessità di affinare il sistema di incentivi sopra descritto.
4. Tenuto conto del compito di garante ultimo della conformità dei canoni ai principi eurounitari, che l'articolo 56, paragrafo 6, della direttiva 2012/34/UE assegna all'organismo di regolazione, l'Autorità si è pertanto determinata ad avviare, con delibera n. 55/2026 del 28 aprile 2026, un distinto 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 alla stessa.

¹ Al punto 4 della delibera n. 201/2025, l'Autorità ha avviato “con riferimento al nuovo modello organizzativo della manutenzione, [...] 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”. Tale procedimento è stato concluso con delibera n. 54/2026 del 28 aprile 2026.

5. L'esigenza di coordinare i meccanismi di incentivazione presenti nel CdP-S, da un lato, e nelle misure di regolamentazione, dall'altro, deriva anche dalla circostanza che il Contratto di programma parte servizi, a decorrere dal periodo contrattuale 2016-2021, ha ad oggetto il complesso delle attività di gestione dell'infrastruttura, e non più – come avveniva in precedenza – alcune specifiche attività (cfr. premesse da II a OO del CdP-S 2016-2021). Le iniziative volte ad efficientare le attività oggetto del CdP-S, come pure le perdite di efficienza eventualmente riguardanti tali attività, sono parimenti riferibili – necessariamente – alle attività finanziate dai canoni di accesso, cui le misure di regolazione dell'Autorità più specificamente si riferiscono (cfr. il riferimento, nella Misura 10.2 dell'allegato A alla delibera n. 95/2023, ai "Costi operativi netti totali all'Anno base", indicati con la notazione $C_{nt(ab)}$).
6. Nel seguito della presente relazione, si illustrano le modifiche sottoposte a consultazione.

Contenuti e motivazioni delle modifiche regolatorie oggetto di consultazione

7. Le modifiche che si propone di apportare consistono esclusivamente in alcune integrazioni al testo attualmente vigente. Esse sono descritte nella seguente tabella:

Disposizione	Testo attualmente in vigore	Nuovo testo proposto (integrazioni in grassetto)
Misura 10.2, punto 1	Per il calcolo dei costi operativi così come definiti alla Misura 6 (C_o), il GI assicura che il valore annuale dei costi operativi complessivi non risulti superiore ai valori calcolati secondo il seguente procedimento: $C_{o,(t)} \leq C_{v(t)} + C_{f(t)} + C_{i,(t)}$ dove: [...] $C_{i,(t)}$ Ammontare degli eventuali costi operativi incrementali, 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 <i>ex ante</i>, da parte del GI, con la fornitura all'Autorità di complete ed esaustive informazioni, anche quantitative.	Per il calcolo dei costi operativi così come definiti alla Misura 6 (C_o), il GI assicura che il valore annuale dei costi operativi complessivi non risulti superiore ai valori calcolati secondo il seguente procedimento: $C_{o,(t)} \leq C_{v(t)} + C_{f(t)} + C_{i,(t)}$ dove: [...] $C_{i,(t)}$ Ammontare degli eventuali costi operativi incrementali, 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 <i>ex ante</i>, da parte del GI, con la fornitura all'Autorità di complete ed esaustive informazioni, anche quantitative. In caso di sottoscrizione di un nuovo contratto di programma, o di un aggiornamento dello stesso, $C_{i,(t)}$ include l'eventuale variazione (in positivo o in negativo) del fabbisogno relativo al PMdA in essi riconosciuto. La variazione in positivo è presa in considerazione a condizione che risulti accompagnata da una corrispondente variazione del livello stimato dei contributi statali in conto esercizio. In caso di

		aggiornamento del contratto di programma non finalizzato a recepire l'aggiornamento degli indirizzi strategici di cui all'articolo 1, comma 7, del d.lgs. 112/2015, inoltre, la variazione di fabbisogno (in positivo o in negativo) è presa in considerazione a condizione che essa sia generata da eventi straordinari e imprevedibili al momento di avvio della consultazione sullo schema di contratto, di cui all'articolo 30, paragrafo 6, della direttiva 2012/34/UE.
Misura 10.5, punto 1	Con 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 <i>ex ante</i>, oppure di ulteriori sopravvenienze normative e regolamentari, non previste <i>ex ante</i>; il tutto, corredato di esaustiva documentazione, anche quantitativa, finalizzata all'accertamento delle variazioni; [...]	Con 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 <i>ex ante</i>, oppure di ulteriori sopravvenienze normative e regolamentari, non previste <i>ex ante</i>; il tutto, corredato di esaustiva documentazione, anche quantitativa, finalizzata all'accertamento delle variazioni; nel caso di costi operativi incrementali correlati alla sottoscrizione di un nuovo contratto di programma, detta documentazione include le valutazioni svolte sulle osservazioni presentate dai richiedenti ai sensi dell'articolo 15, comma 2, secondo periodo, del d.lgs. 112/2015; nel caso di costi operativi incrementali correlati alla sottoscrizione di un aggiornamento del contratto di programma volto a recepire l'aggiornamento degli indirizzi strategici di cui all'articolo 1, comma 7, del d.lgs. 112/2015, detta documentazione include le valutazioni svolte sulle osservazioni presentate dai richiedenti nell'ambito dei

	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 <i>ex ante</i>, 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.	meccanismi di coordinamento di cui all'articolo 11-quinquies, comma 2, lettere a) e b), del d.lgs. 112/2015; a-bis) l'aggiornamento del livello stimato dei contributi statali in conto esercizio definiti nei contratti di programma, riferiti ai costi pertinenti alle attività sottostanti i servizi del PMdA, in relazione alla sottoscrizione di nuovi contratti di programma o di aggiornamenti ai contratti di programma già in vigore; [...] e) fatto salvo quanto previsto al punto 4-bis e al punto 6 del presente paragrafo, il livello effettivo dei canoni, calcolato sulla base delle evidenze sopra indicate alle lettere a), a-bis) e b) e dei volumi di traffico previsti <i>ex ante</i>, 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 4-bis		Nel caso in cui si verifichi una riduzione del livello stimato dei contributi statali in conto esercizio definiti nei contratti di programma, riferiti ai costi pertinenti alle attività sottostanti i servizi del PMdA, l'incremento del canone unitario medio che ne dovesse conseguire rispetto all'importo determinato all'inizio del periodo tariffario è subordinato all'emanazione del decreto di cui alla Misura 22, punto 2, lettera c).

8. Le modifiche proposte sono principalmente volte, da un lato, a specificare la definizione di costi operativi incrementali, di cui tenere conto nell'ambito dell'aggiornamento annuale dei livelli tariffari; dall'altro, a introdurre una nuova fattispecie da cui scaturisce detto aggiornamento, fattispecie consistente nella variazione del livello dei contributi in conto esercizio.
9. Per quanto riguarda il primo aspetto (specificazione della definizione di costi operativi incrementali), in detta definizione viene inserito un riferimento alla nozione di fabbisogno, di cui al d.lgs. 112/2015². Tale nozione, per come utilizzata anche nella prassi applicativa, indica la stima del livello di spesa ritenuto necessario a garantire un livello atteso o richiesto di servizi, per la parte non coperta dai canoni, dalle eccedenze provenienti da altre

² Vedi: l'articolo 1, comma 7, lettera f), secondo cui il Documento strategico pluriennale della mobilità (DSPM) contiene "la ricognizione dei fabbisogni per la manutenzione e i servizi per l'infrastruttura ferroviaria"; l'allegato II, punto 2, secondo cui i contratti di programma comprendono "la ripartizione dei fabbisogni e dei fondi assegnati per i servizi dell'infrastruttura elencati nell'allegato II [della direttiva 2012/34/UE]".

attività commerciali e dalle entrate non rimborsabili da fonti private e pubbliche³. In particolare, il fabbisogno relativo alle attività in conto esercizio individua una partita economica speculare rispetto ai Costi operativi netti totali di cui alla Misura 10.2 dell'allegato A alla delibera n. 95/2023: come detti Costi operativi netti totali sono ottenuti decurtando dai costi operativi totali relativi al PMdA i contributi statali in conto esercizio e le indicate eccedenze ed entrate, così il fabbisogno relativo alle attività in conto esercizio si ottiene sottraendo, a quello che potrebbe essere indicato come "fabbisogno totale", il gettito dei canoni e le medesime eccedenze ed entrate. Come si è visto (punto 5, *supra*), le attività in conto esercizio cui si riferisce il CdP-S (e il documento strategico di cui all'articolo 1, comma 7, del d.lgs. 112/2015) coincidono con il complesso delle attività di gestione dell'infrastruttura, per cui i costi operativi totali di cui alla indicata Misura 10.2 e il suddetto "fabbisogno totale" indicano sostanzialmente la stessa grandezza economica, fatte salve le differenze riconducibili ai diversi indicatori e obiettivi prestazionali, definiti rispettivamente ai sensi della Misura 10.6 dell'allegato A alla delibera n. 95/2023 e dell'allegato V, punto 3, della direttiva 2012/34/UE.

10. Con le modifiche poste in consultazione, il calcolo tariffario effettuato dal GI in sede di aggiornamento annuale dei livelli tariffari tiene conto di variazioni del fabbisogno (e dunque delle grandezze economiche ad esso sottese) a condizione, da un lato, che tali variazioni siano accompagnate (e dunque compensate) da corrispondenti variazioni del livello stimato dei contributi statali in conto esercizio⁴, e, dall'altro, che vengano salvaguardati i meccanismi di incentivazione sopra descritti al punto 2, e dunque dette variazioni siano state riconosciute nell'ambito di un nuovo CdP-S o degli indirizzi strategici di cui all'articolo 1, comma 7, del d.lgs. 112/2015, oppure derivino da eventi straordinari e imprevedibili.
11. Per quanto riguarda il secondo aspetto (introduzione di una nuova fattispecie da cui scaturisce l'aggiornamento annuale dei livelli tariffari, consistente nella variazione del livello stimato dei contributi in conto esercizio), le disposizioni poste in consultazione prevedono che di tale variazione si tenga senz'altro conto in sede di aggiornamento annuale se essa non genera un incremento dei livelli tariffari al di sopra di quanto stabilito all'inizio del periodo tariffario. Qualora invece essa determini un tale incremento, esso potrà essere applicato ai richiedenti capacità soltanto con le modalità indicate dalla Misura 22, punto 2, lettera c), dell'allegato A alla delibera n. 95/2023. Tale rimando al procedimento di cui alla Misura 22.2 (c) è in linea sia con il quadro normativo vigente (l'articolo 18 del d.lgs. 112/2015) sia con le finalità della regolazione e la metodologia regolatoria individuate dall'Autorità sin dal 2015⁵. Occorre anche rilevare che all'epoca la prospettiva era quella di una coincidenza tra periodo tariffario e periodo contrattuale (coincidenza poi effettivamente verificatasi con riferimento al periodo 2016-2021), mentre attualmente vi è un disallineamento tra tali periodi, che rende più probabile il verificarsi della fattispecie qui in esame.

³ Vedi la sezione III.1 del Documento strategico della mobilità ferroviaria di passeggeri e merci (DSMF), approvato con decreto del Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili del 29 aprile 2022, in cui sono individuati i fabbisogni "programmatici" richiamati nella premessa HHH e nell'allegato 4a del CdP-S 2022-2026. Vedi anche l'articolo 3, commi 2 e 3, e l'articolo 7, comma 3 del medesimo CdP-S. Nel CdP-S i fabbisogni vengono per lo più indicati con l'espressione "*proiezioni programmatiche, sotto il profilo tecnico-economico, dei volumi di attività*".

⁴ Resta ferma la possibilità per i Ministeri competenti, alle condizioni e con le modalità indicate dall'articolo 18 del d.lgs. 112/2015 e dalla Misura 22, punto 2, lettera c) dell'allegato A alla delibera n. 95/2023, di stabilire un incremento dei canoni del PMdA nel caso in cui l'incremento di fabbisogno da essi accertato non sia accompagnato da un corrispondente incremento dei contributi.

⁵ Vedi paragrafi 3.2 e 3.3 della Relazione istruttoria relativa alla delibera n. 61/2015, e in particolare il seguente passaggio a inizio pagina 30: "*L'Autorità ritiene che uno scenario come sopra delineato (strutturato su un quadro governativo chiaro in termini di Contributi e Contratti di Programma e su un quadro regolatorio predefinito e stabile nel tempo) sia idoneo a fornire certezze a tutti gli stakeholders [...]. Come conseguenza di tale impostazione, l'Autorità ritiene altresì che eventuali dinamiche nei livelli di erogazione dei Contributi, che dovessero palesarsi in diffinità a quanto originariamente previsto dai Contratti di Programma, ovvero eventuali casi di gravi disequilibri economici generati da eventi straordinari ed imprevedibili, potranno trovare separato e specifico rimedio nei coefficienti di maggiorazione contemplati dall'art. 18, comma 1 [del d.lgs. 112/2015]*" (sottolineatura aggiunta).

12. Dalle modifiche regolatorie proposte consegue, in particolare, che un incremento di fabbisogno e corrispondenti risorse stabilito nell'ambito di un aggiornamento "ordinario" del CdP-S (inteso come un aggiornamento non scaturente da un aggiornamento degli indirizzi strategici di cui all'articolo 1, comma 7, del d.lgs. 112/2015) verrebbe preso in considerazione a fini tariffari – in assenza di documentazione idonea a dimostrare che l'aumento di fabbisogno è giustificato da eventi straordinari e imprevedibili - solo con riferimento alle risorse, che verrebbero traslate ai richiedenti sotto forma di riduzioni tariffarie. Ne risulterebbe ovviamente, nel caso l'incremento di spesa effettivamente si realizzi, anche un corrispondente peggioramento del risultato economico della gestione di RFI, in coerenza con il meccanismo incentivante insito nel CdP-S e nel *price cap*.
13. Si ritiene che in questo modo le modifiche regolatorie proposte consentano di rafforzare gli incentivi alla riduzione dei costi di fornitura dell'infrastruttura, salvaguardando al contempo sia le prerogative riconosciute al GI e ai Ministeri dal quadro normativo vigente, intese a migliorare la qualità del servizio e preservare l'equilibrio economico dell'attività di gestione, sia l'obiettivo della cd. regolazione di periodo, che è quello di agevolare la previsione della dinamica del pedaggio da parte dei richiedenti capacità nell'ambito di un periodo pluriennale.
14. Inoltre, la Misura 10.5, punto 1, lettera a), è stata integrata per specificare che, in presenza di costi operativi incrementali determinati dalla sottoscrizione di un nuovo CdP-S o dall'aggiornamento dei suddetti indirizzi strategici, la documentazione finalizzata all'accertamento delle variazioni dei costi includa gli esiti delle preventive consultazioni degli utenti, coerentemente con quanto previsto dal d.lgs. 112/2015⁶.
15. Per quanto riguarda il profilo temporale di applicazione delle modifiche introdotte, si rileva che – trattandosi di modifiche volte a incidere sul sistema di incentivi nell'ambito del quale il gestore dell'infrastruttura assume le proprie decisioni – occorre che il gestore e i Ministeri coinvolti ne siano informati con anticipo sufficiente a poterne tener conto nelle rispettive valutazioni. Si propone, pertanto, di prevedere nella delibera di conclusione del procedimento che tali modifiche si applichino a decorrere dall'aggiornamento annuale dei livelli tariffari che si svolgerà nel corso del 2028, e che – nell'applicarle – si faccia riferimento a contratti di programma o aggiornamenti agli stessi sottoscritti successivamente all'approvazione, da parte dell'Autorità, delle modifiche stesse.

Torino, 29 giugno 2026

Il Responsabile del procedimento

f.to Roberto Piazza

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

⁶ Cfr. articolo 15, comma 2, secondo periodo, del d.lgs. 112/2015 (*"Il Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili informa [...], mediante il gestore dell'infrastruttura, i richiedenti e, su loro richiesta, i richiedenti potenziali, sul contenuto dello schema di contratto di programma, al fine di consentire agli stessi di esprimersi al riguardo prima che esso sia sottoposto all'approvazione del CIPESS."*) e l'art. 11-quinquies, nella parte in cui prevede che il Gestore dell'infrastruttura svolga un coordinamento annuale per la consultazione dei soggetti interessati, riguardante in particolare *"a) le necessità dei richiedenti relative alla manutenzione e allo sviluppo della capacità di infrastruttura; b) il contenuto degli obiettivi di prestazione orientati agli utenti contenuti negli accordi contrattuali di cui all'articolo 15 e degli incentivi di cui all'articolo 15, comma 4, e la relativa attuazione; [...]"*.