
Relazione annuale sul sistema di accesso alle infrastrutture ferroviarie

Nell'ambito delle attività del Piano di Rafforzamento Amministrativo - del Ministero delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibili è stata redatta la presente nota informativa, estrapolata dal documento **“Relazione annuale al Parlamento”**, elaborata dall'*Autorità di Regolazione dei Trasporti*. La presente scheda prevede un *focus* sul **sistema di accesso alle infrastrutture ferroviarie**

L'accesso alle infrastrutture ferroviarie

L'art. 37, comma 2, lettera i), del d.l. n. 201/2011, con riferimento all'infrastruttura ferroviaria, attribuisce all'Autorità le **funzioni di organismo di regolazione** di cui all'art. 37 del decreto legislativo n. 112/2015 e, in primis, quelle **mirate a definire i criteri per la determinazione dei pedaggi da parte del gestore dell'infrastruttura** (di seguito anche GI), i **criteri di assegnazione delle tracce e della capacità**, nonché a vigilare sulla loro **corretta applicazione da parte dello stesso GI**. L'Autorità ha anche il potere di controllare che il Prospetto Informativo della Rete ferroviaria (di seguito anche PIR) non contenga clausole discriminatorie e non attribuisca al gestore poteri discrezionali che possano essere utilizzati a scapito dei richiedenti. Dalla sua istituzione, l'Autorità è intervenuta, con le **delibere n. 70/2014** e n. **96/2015**, sul tema dei canoni di accesso all'infrastruttura, sia per quanto riguarda i servizi ferroviari che costituiscono il c.d. **Pacchetto minimo d'accesso** (di seguito anche PMdA), sia per quanto riguarda quelli non ricompresi nello stesso; inoltre, con la stessa delibera n. 70/2014, sono state approvate le **prime misure sul tema delle condizioni di accesso all'infrastruttura e agli impianti di servizio** correlati. In entrambi i casi, i criteri generali seguiti dall'Autorità sono stati la **trasparenza**, l'**equità** e la non **discriminatorietà** delle condizioni di accesso e dei canoni, al fine di incentivare la concorrenza, l'efficienza produttiva delle gestioni e il contenimento dei costi per gli utenti, le imprese e i consumatori. A soli quattro mesi dal recepimento in Italia della direttiva 2012/34/UE¹, con la delibera n. 96/2015, è stata per la prima volta introdotta una **regolazione sistematica dei criteri e delle procedure di determinazione delle tariffe per l'accesso alle infrastrutture e ai servizi ferroviari**, benché già dal 2003 fosse prevista l'emanazione, mai avvenuta, di un decreto ministeriale che li disciplinasse (*art. 17, comma 11, e art. 20, comma 9, del decreto legislativo n. 188/2003, abrogato dal citato d.lgs. n. 112/2015*). In particolare, alcuni di tali servizi ferroviari (tra cui quello di sosta) venivano offerti dal gestore dell'infrastruttura nazionale senza richiedere un corrispettivo, cosicché il relativo finanziamento gravava sulle altre entrate del gestore. In questi casi, è stato necessario definire un'unità di tariffazione del servizio e adeguare le procedure e i sistemi informativi per misurare l'erogazione dello stesso. Anche nel caso di servizi per i quali esisteva già un sistema di imposizione dei corrispettivi, questi non erano basati su una contabilità regolatoria che ne identificasse i costi pertinenti con il livello di dettaglio necessario. In generale, il modello di regolazione

¹ La presente direttiva stabilisce: **a)** le regole relative alla gestione dell'infrastruttura ferroviaria e alle attività di trasporto per ferrovia delle imprese ferroviarie stabilite o che si stabiliranno in uno Stato membro di cui al capo II; **b)** i criteri che disciplinano il rilascio, la proroga o la modifica a opera di uno Stato membro delle licenze destinate alle imprese ferroviarie che sono stabilite o si stabiliranno nell'Unione (capo III); **c)** i principi e le procedure da applicare nella determinazione e nella riscossione dei canoni dovuti per l'utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria e nell'assegnazione della capacità di tale infrastruttura (capo IV).

La presente direttiva si applica all'utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria adibita a servizi ferroviari nazionali e internazionali.

adottato dall'ART² segue un approccio di c.d. *efficient total cost* che, da un lato, **vincola il gestore della rete ferroviaria ad applicare tariffe di pedaggio non superiori a quelle che consentono il recupero dei costi totali** (costi operativi e costi di capitale), al netto dei sussidi pubblici, e, dall'altro lato, **prevede che i costi operativi siano misurati al netto del recupero di efficienza** (fissato dall'Autorità, per il primo periodo regolatorio, nel 2% annuo). Esso è finalizzato a fornire adeguate garanzie a tutti gli operatori del settore ferroviario. In particolare, il **modello assicura al gestore dell'infrastruttura nazionale piena indipendenza dalle imprese ferroviarie e flessibilità tariffaria mediante adeguati strumenti di modulazione, con lo scopo di stimolare la crescita del traffico e garantisce alle imprese ferroviarie l'orientamento dei corrispettivi ai costi pertinenti ed efficienti**, anche attraverso l'applicazione di specifiche regole in tema di separazione contabile e criteri di allocazione dei costi. A tal fine, sono stati individuati i seguenti principi generali:

- definizione di un periodo di regolazione quinquennale, caratterizzato da tariffe stabili e predeterminate; previsione di adeguati obblighi di separazione contabile e contabilità regolatoria, finalizzati alla perimetrazione dei costi pertinenti;
- inclusione degli obiettivi di efficientamento nella dinamica dei costi operativi, questi ultimi considerati al netto dei contributi pubblici;
- identificazione dei principali parametri per il computo del tasso di rendimento del CIN, nonché dei criteri per la determinazione di quest'ultimo;
- determinazione del pedaggio da parte del GI sulla base del principio di correlazione ai costi;
- semplificazione del modello di pedaggio previgente attraverso l'adozione di sole tariffe variabili a treno-km, eliminando i diritti fissi precedentemente previsti;
- definizione, da parte dell'Autorità, di adeguate procedure di verifica della corretta applicazione dei criteri adottati.

Il modello di regolazione approvato con delibera n. 96/2015 è stato in seguito sottoposto allo scrutinio del giudice amministrativo, che **ha confermato la piena legittimità delle misure di regolazione ivi contenute con diverse sentenze, ormai definitive.**

Per quanto riguarda l'accesso all'infrastruttura ferroviaria, già con la citata delibera n. 70/2014 e successivamente con le delibere sul PIR della rete nazionale annualmente adottato dal gestore Rete Ferroviaria Italiana S.p.A. (di seguito anche RFI), nonché con successivi procedimenti regolatori (quale quello conclusosi con la delibera n. 152/2017), è stato ritenuto necessario intervenire con **specifiche misure** relative ai seguenti aspetti:

1. limiti di capacità pluriennale di infrastruttura ferroviaria prenotabile tramite accordi quadro da parte dei richiedenti capacità, nonché specifiche clausole di salvaguardia volte, da un lato, a far salva l'esigenza delle imprese di trasporto di programmare la fornitura dei servizi su orizzonti pluriennali e, dall'altro, a garantire la possibilità di accesso per tutti i richiedenti (attuali e potenziali), sempre con l'obiettivo di ottimizzare l'utilizzo dell'infrastruttura da parte del gestore;

2. criteri di priorità da applicarsi in caso di coordinamento delle richieste di capacità avanzate in sede di allocazione annuale o pluriennale della stessa (ad esempio la precedenza assicurata ai servizi

² Autorità di Regolazione dei Trasporti.

di trasporto ricadenti all'interno di un accordo quadro pluriennale o, in specifiche fasce orarie, ai servizi di trasporto necessari a soddisfare la mobilità dei cittadini, o, in orario notturno, ai treni merci);

3. saturazione della linea, rilevata per tratta e fascia oraria, da dichiarare sulla base di criteri oggettivi, limitando, quindi, interpretazioni discrezionali da parte del gestore; tali misure hanno consentito di far emergere le tratte e le relative fasce orarie di evidente criticità in termini di utilizzazione della capacità, obbligando il gestore dell'infrastruttura nazionale a effettuare le necessarie analisi di capacità, individuando quindi specifici investimenti di sviluppo e/o specifiche misure di ottimizzazione dell'utilizzo delle stazioni interessate (in particolare per Milano Centrale e per Roma Termini), nonché, in sede di allocazione della capacità, ad applicare specifici criteri di priorità;

4. criteri di gestione della circolazione e individuazione dei relativi sistemi informatici di supporto, quale l'impiego di specifici algoritmi, di cui dare adeguata trasparenza sul contenuto e la parametrizzazione;

5. sviluppo dell'infrastruttura, con particolare riferimento alla specificazione degli obblighi informativi sul potenziamento della rete a carico del GI e a favore dei richiedenti capacità. In questo senso, la delibera n. 152/2017, ad esempio, ha introdotto l'obbligo di pubblicazione nel PIR di ogni sperimentazione del GI volta a modificare le condizioni di esercizio della rete e/o i processi di gestione della circolazione e della manutenzione, mentre la più recente delibera n. 227/2022 sul PIR 2024, ha previsto l'obbligo di pubblicare il link al programma di implementazione dello *European Rail Traffic Management System/ European Train Control System*³ (di seguito anche ERTMS/ ETCS) sulla rete nazionale;

6. misura delle prestazioni dei soggetti operanti nel sistema ferroviario, tramite una maggiore specificazione di indici di puntualità, perfezionamento del sistema del performance regime di cui all'art. 21 del d.lgs. 112/2015, nonché miglioramento delle regole per l'attribuzione delle cause di ritardo;

7. competitività del traffico delle merci su ferrovia (nazionale e internazionale), con riferimento agli accordi tra RFI e gestori delle reti estere limitrofe, modalità di richiesta e allocazione della capacità di treni internazionali, rispetto della programmazione delle soste nelle stazioni di confine, all'allocazione dei treni pesanti e in composizione carri con merci pericolose.

Anche il **campo dei servizi ferroviari è stato oggetto di misure regolatorie specifiche**: dopo un primo intervento con la citata delibera n. 70/2014 e una serie di provvedimenti successivi a carattere sia regolatorio che sanzionatorio, mirati a razionalizzare i processi di allocazione degli spazi commerciali all'interno delle stazioni ferroviarie, l'Autorità ha adottato, con la delibera n. 18/2017, un **atto regolatorio specifico per il servizio della manovra ferroviaria**, in occasione della decisione di RFI di terminare la messa a disposizione del servizio di manovra sulla rete, fatta eccezione per le stazioni di confine e quelle dedicate alla continuità territoriale con le isole maggiori. Successivamente, a seguito dell'adozione del

³ L'European Rail Traffic Management System (ERTMS) è un sistema unico europeo di segnalamento e controllo della velocità che garantisce l'interoperabilità dei sistemi ferroviari nazionali, riducendo i costi di acquisto e manutenzione dei sistemi di segnalamento nonché aumentando la velocità dei treni, la capacità delle infrastrutture e il livello di sicurezza nel trasporto ferroviario. L'ERTMS comprende il Sistema europeo di controllo dei treni (ETCS), ovvero un sistema di segnalamento in cabina che incorpora la protezione automatica dei treni, il **Sistema globale per le comunicazioni mobili per le ferrovie (GSM-R)** e le regole operative. Le specifiche tecniche per ETCS e GSM-R sono pubblicate nella **Specifica tecnica di interoperabilità (STI) di controllo, comando e segnalamento (CCS)**. GSM-R fornisce comunicazione vocale per macchinisti e segnalatori e fornisce comunicazione dati per ETCS. Le norme ERTMS e GSM-R sono pubblicate nella **STI Esercizio e gestione del traffico**. L'ERA svolge il ruolo di autorità di progettazione del sistema per l'ERTMS. A tale riguardo, deve stabilire un processo trasparente per gestire, con il contributo dei rappresentanti del settore, eventuali cambiamenti del sistema.

regolamento di esecuzione (UE) n. 2017/2177, l'Autorità ha adottato la **delibera n. 130/2019**, che disciplina l'accesso agli impianti di servizio e ai servizi ferroviari da applicarsi a tutti gli operatori degli impianti di servizio interconnessi alle reti ferroviarie di cui all'art. 1, comma 1, lettera a), e comma 4, del citato d.lgs. n. 112/2015 (tra i quali rientrano anche i soggetti responsabili della prestazione dei servizi svolti negli stessi), ai gestori dell'infrastruttura, ai proprietari degli impianti di servizio, nonché ai richiedenti allaccio all'infrastruttura ferroviaria. In tale ambito, l'Autorità ha **attribuito particolare rilevanza alla necessità per gli operatori dei diversi di impianti di servizio di definire adeguati service level agreement** come di seguito specificati:

1. con riferimento agli impianti di servizio in area portuale, prevedendo che l'accesso equo e non discriminatorio alle infrastrutture ferroviarie di interscambio modale all'interno dei porti sia garantito, tra l'altro, attraverso l'obbligo, da parte del gestore/concessionario dell'area, di **consentire l'accesso alle infrastrutture di primo e ultimo miglio ricadenti nella propria disponibilità, a favore di tutti i richiedenti, in base a regole trasparenti e alla disponibilità di capacità;**
2. in relazione ai centri di manutenzione, prevedendo che per i centri di manutenzione pesante dedicati ai materiali rotabili impiegati per il servizio c.d. "alta velocità" (di seguito anche AV), ove sia possibile garantire la fornitura di servizi di manutenzione leggera, **valga l'obbligo di accesso generale di cui all'art. 13 comma 2 del d.lgs. n. 112/2015⁴;**
3. con riguardo ai raccordi ferroviari, tramite i quali gli impianti di servizio si collegano alle reti ferroviarie, stabilendo misure volte a garantire condizioni eque, trasparenti e non discriminatorie per i richiedenti l'allaccio alla rete;
4. per i servizi di manovra, **con riferimento sia alle modalità di programmazione e fornitura dei servizi sia alla previsione di penali contrattuali**, da comminare in caso di mancato rispetto delle tempistiche nella fornitura del servizio; preme evidenziare, inoltre, come l'Autorità abbia previsto la possibilità di individuare all'interno di un comprensorio ferroviario (anche costituito da più aree geograficamente distanti tra loro) un unico fornitore dei servizi di manovra, nel rispetto delle usuali condizioni (da applicarsi per ogni servizio ferroviario come previsto in Misura 4.1 della stessa delibera n. 130/2019) di massimizzazione dell'efficienza produttiva delle gestioni e di contenimento dei costi per gli utenti;
5. relativamente alle stazioni passeggeri, **prevedendo lo strumento dei piani di utilizzo di stazione per la pianificazione**, previa effettuazione di consultazione pubblica delle parti interessate, dell'utilizzo degli spazi all'interno di queste e per il bilanciamento dell'allocazione finalizzata allo svolgimento dei diversi servizi strumentali all'esercizio del trasporto ferroviario dei passeggeri e delle attività commerciali non soggette a regolazione.

⁴ Gli operatori degli impianti di servizio forniscono, a condizioni eque, non discriminatorie e trasparenti, a tutte le imprese ferroviarie l'accesso, compreso quello alle linee ferroviarie, ai seguenti impianti di servizio, se esistenti, e ai servizi forniti in tale ambito: **a)** stazioni passeggeri, relativamente alle strutture funzionali ai sistemi di informazione di viaggio e agli spazi adeguati per i servizi di biglietteria ed alle altre strutture funzionali e necessarie per l'esercizio ferroviario; **b)** scali merci; **c)** scali di smistamento e aree di composizione dei treni, ivi comprese le aree di manovra; **d)** aree, impianti ed edifici destinati alla sosta, al ricovero ed al deposito di materiale rotabile e di merci; **e)** centri di manutenzione, ad eccezione dei centri di manutenzione pesante riservati a treni ad alta velocità o ad altri tipi di materiale rotabile che esigono centri specializzati; **f)** altre infrastrutture tecniche, comprese quelle di pulizia e di lavaggio, nonché gli impianti di scarico dei reflui delle toilette dei treni; **g)** infrastrutture portuali marittime e di navigazione interna collegate a servizi ferroviari; **h)** impianti e attrezzature di soccorso; **i)** aree o impianti per l'approvvigionamento di combustibile, i cui canoni sono indicati nelle fatture separatamente.

Va altresì segnalata l'attività che l'Autorità ha svolto allo scopo di assicurare, anche per le reti regionali interconnesse all'infrastruttura ferroviaria nazionale, l'adempimento a risalenti obblighi normativi, non sempre rispettati, all'atto della sua istituzione, con particolare riferimento all'emanazione dei PIR e alla regolazione tariffaria per l'accesso a dette reti e ai servizi a essa connessi, sulla base dell'applicazione del principio c.d. *chi usa paga*, nel rispetto di quanto previsto dall'art. 18, comma 5, del d.lgs. n. 112/2015. Ciò anche in considerazione della circostanza che diversi gestori di reti regionali interconnesse non prevedevano l'applicazione di canoni di accesso all'infrastruttura e di tariffe per l'utilizzo dei servizi offerti alle imprese ferroviarie, spesso integrate verticalmente con il gestore e operanti in regime di **Obblighi di servizio pubblico** (di seguito anche *OSP*), in forza di contratti di servizio affidati dalle regioni entro il cui territorio tali reti ricadono. L'Autorità ha, inoltre, vigilato sul **corretto recepimento delle disposizioni normative che riguardano le società che gestiscono infrastrutture regionali** e che risultano verticalmente integrate con l'impresa che svolge il servizio di trasporto principale sulla rete, con particolare riferimento all'attuazione delle disposizioni dell'art. 11, comma 11, del d.lgs. n. 112/2015, che prevede, in tali casi, l'attribuzione a un soggetto terzo indipendente dei compiti di svolgimento delle funzioni essenziali, come definite dall'art. 3, comma 1, lettera b-septies) del medesimo d.lgs. n. 112/2015.

I canoni di accesso e utilizzo delle infrastrutture ferroviarie

La revisione dei criteri per la determinazione dei canoni

A seguito dell'entrata in vigore della delibera n. 96/2015, l'Autorità, in relazione a specifiche problematiche nel frattempo emerse, **ha provveduto a integrare i criteri precedentemente introdotti per la definizione dei canoni di accesso e utilizzo dell'infrastruttura nazionale, nonché le relative procedure**. Al termine del primo periodo tariffario di applicazione (2016-2021), da parte del gestore dell'infrastruttura nazionale, dei criteri per la determinazione dei canoni di accesso e utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria approvati con la citata delibera n. 96/2015, l'Autorità, preso atto degli esiti della relativa VIR, nonché sulla base della esperienza acquisita in fase di prima applicazione, ha deciso, con **delibera n. 11/2023**, di **avviare il procedimento per la revisione di detti criteri, nonché per la loro estensione e specificazione per le reti ferroviarie regionali interconnesse, stabilendone il termine di conclusione, da ultimo, al 30 giugno 2023 con delibera n. 83/2023**¹³². Contestualmente all'avvio del procedimento, è stata quindi indetta una consultazione pubblica riguardo a tale schema di atto di regolazione, prevedendone la conclusione in data 10 marzo 2023, tenuto conto della rilevanza delle finalità sottese al procedimento. Entro il termine di conclusione della consultazione, **sono pervenute osservazioni da parte di dodici diversi soggetti**. In esito alle pertinenti analisi effettuate sulle informazioni acquisite, nonché agli ulteriori approfondimenti istruttori svolti, è emersa la completezza del quadro istruttorio per la predisposizione dello specifico atto di regolazione approvato con la delibera n. 95/2023. Tale procedimento ha costituito l'occasione, oltre che per un **adeguamento della regolazione al mutato contesto normativo e di mercato**, anche per un cambio di passo nell'approccio alla gestione della rete ferroviaria nazionale, che garantisca un **sostanziale miglioramento della performance sia del GI nella gestione della propria rete**, in termini di ottimizzazione del suo utilizzo e di valorizzazione dell'asset nelle sue diverse componenti, sia delle imprese ferroviarie, attraverso la previsione di incentivi a comportamenti più efficienti. Il procedimento, nel rispetto del principio di sostanziale stabilità del vigente quadro regolatorio, con riferimento sia ai criteri di costruzione tariffaria, sia alle procedure amministrative e gestionali sottese alla loro applicazione e all'esazione di pedaggi e corrispettivi, è stato finalizzato in particolare a valutare l'opportunità di **eventuali interventi in merito ai profili regolatori concernenti: l'indipendenza**

organizzativa e decisionale del GI, costing e pricing relativi al PMdA, i servizi diversi dal PMdA (di seguito anche extra-PMdA), nonché le misure specifiche riferite all'estensione dei principi e criteri all'ambito delle ferrovie regionali interconnesse. Con la stessa delibera n. 95/2023 si è proceduto alla **pubblicazione del nuovo atto di regolazione**, costituito da **sessantasei misure regolatorie aggregate in cinque titoli**, aventi a oggetto, rispettivamente:

- 1) gli **aspetti generali della regolazione**;
- 2) il **canone di accesso per l'utilizzo dell'infrastruttura nazionale** (servizi PMdA), come definito dall'art. 13, comma 1, del d.lgs. n. 112/2015);
- 3) i **canoni e i corrispettivi per l'accesso agli impianti di servizio e i corrispettivi dei servizi afferenti all'infrastruttura nazionale extra-PMdA**, qualora soggetti a regolamentazione, ai sensi di quanto previsto dal d.lgs. n. 112/2015 e dal regolamento (UE) n. 2017/2177;
- 4) il **canone di accesso per l'utilizzo delle infrastrutture afferenti alle reti regionali interconnesse**, di cui all'art. 1, comma 4, del d.lgs. n. 112/2015, nonché i canoni e i corrispettivi per l'accesso agli impianti di servizio e per la fruizione dei servizi ferroviari afferenti a tali reti;
- 5) i **criteri per la separazione contabile e la contabilità regolatoria**, distintamente per il gestore dell'infrastruttura nazionale, gli operatori di impianto diversi da questi, e i gestori delle infrastrutture regionali interconnesse.

L'atto consta inoltre di sei annessi, correlati ad aspetti procedurali, metodologici e operativi trattati all'interno delle misure regolatorie.

Il nuovo sistema tariffario della rete nazionale

Antecedentemente all'entrata in vigore della citata delibera n. 96/2015, l'articolazione del pedaggio e i livelli delle sue componenti **erano stabiliti dal decreto ministeriale n. 43/T/2000134, successivamente modificato dal decreto ministeriale 18 agosto 2006**; quest'ultimo ha introdotto anche la **tariffazione per la rete "Alta Velocità/Alta Capacità"** (di seguito anche AV/AC), modificata successivamente dal decreto ministeriale 10 settembre 2013. Come anticipato sopra, con la delibera n. 70/2014, l'Autorità era intervenuta relativamente al pedaggio AV/AC (Misura 6.6.2), stabilendo al contempo (art. 2) di avviare un procedimento più generale per la definizione di criteri per la determinazione del pedaggio per l'utilizzo delle infrastrutture ferroviarie. Con l'adozione della **delibera n. 95/2023**, in esito all'istruttoria descritta sopra, l'Autorità **ha aggiornato i criteri di cui alla delibera n. 96/2015, al fine di preservarne l'efficacia operativa alla luce delle evoluzioni del quadro di contesto nel frattempo intervenute**. Analogamente, è risultato opportuno aggiornare i criteri per la determinazione dei corrispettivi da parte degli operatori degli impianti di servizio, anche diversi dal gestore dell'infrastruttura. In generale, con il **nuovo modello di regolazione** permangono le garanzie introdotte con la delibera n. 96/2015 per tutti gli operatori del settore ferroviario e sono **confermati i principi generali che avevano ispirato la definizione del primo modello regolatorio**. In aggiunta a questi, con la delibera 95/2023 **si è disciplinata la possibilità, per il GI, di ricorrere a modelli econometrici o di ingegneria dei costi per il calcolo dei costi direttamente legati alla prestazione del servizio ferroviario**. Analogamente, anche nella sua versione aggiornata, **il modello di regolazione segue l'approccio di "efficient total cost" di cui si è dato conto nei paragrafi precedenti**. Il recupero di efficienza è stato fissato dall'Autorità, per il primo periodo regolatorio, nel 2% annuo. Nell'ambito della citata delibera n. 95/2023, il recupero di efficienza per il periodo 2024-2028 è stato fissato nell'1,25% annuo, mediante una nuova metodologia basata su indicatori di produttività.

Al fine di assicurare la conoscibilità dei canoni con adeguato anticipo, il nuovo modello regolatorio, confermando le assunzioni del precedente regime, è **basato su un periodo tariffario quinquennale**, in cui:

- nel corso del primo anno **si prevede l'applicazione di un livello provvisorio del pedaggio in linea con quello previsto per l'anno precedente** (noto alle IF e agli altri soggetti interessati al momento della programmazione delle tracce) e ottenuto incrementando tale pedaggio del tasso di inflazione programmata;
- a partire dal secondo anno e per i restanti quattro, **il nuovo sistema tariffario entra effettivamente in vigore, opportunamente adeguato attraverso l'applicazione di una posta figurativa** destinata a compensare i maggiori/minori introiti riferibili al primo anno.

Inoltre, con la delibera n. 95/2023 è stato introdotto un **meccanismo di limitato adeguamento annuale dei canoni predeterminati per ciascun periodo tariffario**, in esito allo stato di effettivo avanzamento degli investimenti inclusi nel calcolo tariffario sulla base della programmazione effettuata ex ante, nonché in relazione all'effettiva entrata in vigore, all'anno precedente e a quello in corso, delle sopravvenienze normative e regolamentari previste ex ante, oppure di ulteriori sopravvenienze normative e regolamentari, non previste. A tal fine, sono stati definiti precisi obblighi informativi a carico del GI, nei confronti del mercato e dell'Autorità. **Permane, nell'ambito del nuovo modello, l'orientamento del canone di utilizzo dell'infrastruttura (espresso in €/treno-km) teso a riflettere i costi del gestore.** I criteri sono ora però maggiormente indirizzati a riflettere il reale instradamento dei treni, in ragione delle differenze di natura tecnica e del diverso valore dell'infrastruttura ferroviaria utilizzata. Resta ferma invece l'articolazione in quattro componenti tariffarie additive, di seguito descritte:

- **componente A**, finalizzata al recupero dei costi direttamente attribuibili alla prestazione dei servizi del pacchetto minimo di accesso e dell'accesso all'infrastruttura di collegamento agli impianti di servizio, determinata, ove adottati, a partire dai modelli econometrici o di ingegneria dei costi definiti dal GI e verificati dall'Autorità;
- **componente B**, costruita in modo che i ricavi totali ad essa correlati siano tali da consentire, sommati alla componente A ed eventualmente alle successive componenti C2, C3, C4, l'equilibrio economico del GI. La modulazione di tale componente tariffaria è basata su un approccio a matrice, secondo tre dimensioni, ossia: segmento o sottosegmento di mercato; classe o sottoclasse di rete; classe o sottoclasse temporale.
- **componente C**, declinata in cinque differenti sub-componenti:
 - la componente C1, da applicare, a seguito di una fase sperimentale, su specifiche tratte e per periodi temporali ben individuati, correlata a un costo che rispecchi la scarsità di capacità su tali tratte e principalmente basata sull'obiettivo di ridurre fenomeni di eterotachicità⁵ e garantire un utilizzo ottimale della capacità di infrastruttura;
 - l'eventuale componente C2, correlata agli effetti colazione ferroviaria di specifico materiale rotabile;

⁵ Caratteristica del programma di esercizio di una linea, opposta ad Omotachicità (V.). Prevede treni con diverse velocità (p. es. viaggiatori a lungo percorso, merci, locali), anche sensibilmente diverse fra loro, le cui tracce si sequenziano e si intersecano sulla maglia oraria senza ordine apparente rispetto alla velocità, richiedendo un numero notevole di precedenza. Può di norma ritenersi un fattore riduttivo della potenzialità nominale della linea, nonché di instabilità della regolarità dello stesso orario, all'insorgere di ritardi o altri eventi perturbativi.

- l'eventuale componente C3, valida per i Corridoi ferroviari di cui al Regolamento (UE) n. 2016/919137, relativa agli incentivi per dotare i treni dell'ETCS, la cui applicazione non incide globalmente sulle entrate del GI;
 - l'eventuale componente C4, valida per i servizi svolti in specifici ambiti territoriali, correlata all'applicazione delle riduzioni ai canoni dei servizi svolti in Regioni o Province autonome, in relazione a specifiche disposizioni normative, per tenere conto degli eventuali oneri assunti da tali soggetti per il miglioramento dell'infrastruttura;
 - la componente C5, di segno negativo, da applicare a seguito di una fase sperimentale e correlata all'ottimizzazione dei tempi di percorrenza delle tracce orarie programmate in se de di allocazione della capacità di infrastruttura.
- **componente D (eventuale)**, riguardante, tra l'altro, coefficienti di maggiorazione introdotti dal MIT, di concerto con il MEF.

Al fine di assicurare la sostenibilità dei canoni in relazione ai segmenti di mercato, con il nuovo modello è stata introdotta una **disciplina specifica**, che prevede:

- ♦ da un lato, l'obbligo per il gestore di fornire all'Autorità ogni possibile evidenza della capacità contributiva dei segmenti di mercato, anche attraverso l'applicazione di **modelli di simulazione del trasporto di passeggeri e merci** idonei a determinare, tra l'altro, l'elasticità della domanda di servizi retail in relazione alla variazione del prezzo; detti modelli sono inoltre funzionali, insieme ai dati forniti dalle imprese ferroviarie, alle previsioni dei volumi di traffico necessarie per la costruzione tariffaria di periodo;
- ♦ dall'altro, l'**introduzione di cornici di variabilità massima per il canone relativo al PMdA applicabile**, nel corso del periodo tariffario 2024-2028, per taluni servizi. Si è inoltre prefigurata la possibilità, per l'Autorità, di introdurre, analogamente a quanto già stabilito in altri settori regolati, meccanismi di premi/penalità da applicare ai livelli tariffari, basati sulla qualità del servizio reso dal GI. Per l'individuazione degli indicatori dai quali far scaturire il livello di tali premi o penalità, è stato previsto l'**avvio di uno specifico procedimento regolatorio**, nell'ambito del quale sarà effettuata anche una verifica in merito alla circostanza che detti criteri di priorità nell'allocazione della capacità di infrastruttura, come riportati nel PIR, siano funzionali a un utilizzo efficace e ottimale dell'infrastruttura.

E' stata infine confermata la possibilità, per il GI, di prevedere l'adozione di un regime tariffario di favore, limitato nel tempo, previo parere favorevole dell'Autorità, per alcuni specifici casi. Per quanto riguarda i servizi ferroviari extra-PMdA resi alle imprese ferroviarie, nel nuovo modello sono stati individuati, in modo più preciso, i **limiti entro i quali può essere ammessa la modulazione delle tariffe basata su differenze dal lato della domanda, ovvero la possibilità di un uso commerciale della leva del prezzo da parte dell'operatore dell'impianto di servizio, senza confliggere con altri obiettivi della regolazione economica dell'operatore stesso**. Sono inoltre stati introdotti, per i gestori degli impianti e servizi con significativo potere di mercato, obblighi informativi più puntuali e una precisa tempistica per la elaborazione ed entrata in vigore del sistema tariffario quinquennale. Sempre con riferimento a tali gestori, inoltre, sono stati definiti i criteri di determinazione della variabile "X" (obiettivo di efficientamento annuo sui costi operativi) del *meccanismo di price cap*, affinando quanto già previsto, per il primo periodo regolatorio, con riferimento ai gestori di stazioni passeggeri diversi da RFI. Sono stati infine **definiti i criteri di determinazione del WACC⁶ specifico per l'ambito di attività degli operatori degli impianti di servizio**,

⁶ Il **costo medio ponderato del capitale** di un titolo, di un progetto di investimento o di un'impresa è uno strumento ampiamente impiegato per la valutazione di strategie di acquisto o vendita di asset o anche dell'avvio o meno di possibili progetti industriali.

che tengono conto delle eventuali differenze rispetto all'attività di gestione dell'infrastruttura ferroviaria, con particolare riferimento alla struttura finanziaria delle imprese che vi operano, del costo del debito e del coefficiente beta. Preme a ogni modo evidenziare che, nelle more della revisione del modello finalizzata all'adattamento al mutato quadro di contesto, **negli ultimi anni del primo periodo regolatorio, anche a seguito dell'emergenza sanitaria verificatasi e della conseguente difficoltà a formulare previsioni consistenti su molti degli elementi fondanti del sistema di pedaggio, il modello di regolazione introdotto nel 2015 ha consentito comunque di assicurare la continuità operativa del gestore e la stabilizzazione del mercato attraverso un concertato sistema di proroghe del sistema tariffario in vigore nel 2021**. In vista della fine del primo periodo regolatorio, l'ART ha infatti ricevuto da RFI, nel corso dei mesi di maggio e giugno del 2021, **proposte per il sistema tariffario del secondo periodo regolatorio**, sia con riferimento al PMdA che ai servizi extra-PMdA, che tuttavia, in esito agli approfondimenti svolti, sono risultate carenti. Conseguentemente, con la delibera n. 114/2021 l'ART ha prescritto a RFI:

- di elaborare **una nuova proposta** al fine di poter consentire all'Autorità di esprimersi, con propria delibera, in tempo utile affinché il **nuovo sistema tariffario potesse trovare applicazione per il periodo regolatorio 2023-2027**;
- in via transitoria: nel caso del PMdA, di **applicare per il 2022 e per il 2023 i livelli tariffari relativi al 2021**, incrementati annualmente del tasso di inflazione; nel caso dei servizi extra-PMdA, di applicare per il solo 2022 i livelli tariffari 2021 incrementati del tasso di inflazione, e di **formulare una specifica proposta tariffaria relativa al solo anno 2023**, sulla base di una serie di ulteriori prescrizioni.

A tale riguardo, l'Autorità si è espressa con la delibera n. 43/2022 del 23 marzo 2022, prescrivendo a RFI:

- di **elaborare una nuova proposta tariffaria da applicarsi con riferimento al periodo 2024-2028** e da presentarsi entro il 31 maggio 2023;
- in via transitoria: nel caso del PMdA, di applicare anche per il 2024 i livelli tariffari relativi al 2021, incrementati annualmente del tasso di inflazione; nel caso dei servizi extra-PMdA, di applicare per il 2023 i livelli tariffari 2021 incrementati del tasso di inflazione (senza alcuna maturazione di poste figurative), e di scegliere l'alternativa preferita tra la formulazione di una specifica proposta tariffaria relativa al solo anno 2024, sulla base di una serie di ulteriori prescrizioni, e l'ulteriore proroga anche al 2024 di livelli tariffari 2021, alle stesse condizioni applicative sopra specificate per il 2023.

I sistemi tariffari delle reti regionali interconnesse

L'attuale quadro regolatorio, in materia tariffaria, per i reti regionali interconnesse è stato applicato, con semplificazione nel rispetto di principi di proporzionalità declinando i principi e criteri definiti dalla citata delibera n. 96/2015, riferita all'infrastruttura nazionale. Solo in tre casi, Ferrovienord S.p.A. (di seguito anche FN) Ente autonomo Volturno S.r.l. (di seguito anche EAV) Ferrovie Emilia-Romagna S.r.l. (di seguito anche FER), **è stato possibile dichiarare conforme a tali principi e criteri la formulazione tariffaria per l'orario 2021-2022** e, limitatamente al caso della infrastruttura regionale Central Umbra (di seguito anche FCU), gestita da RFI, quelle riferite all'orario 2022-2023 e 2023-2024. Ciò a causa di una non del

Noto soprattutto con la sigla inglese di **WACC**, ossia *Weighted Average Cost of Capital*, il costo medio ponderato del capitale permette a un'impresa o a un investitore di stabilire il costo del capitale analizzandone tutte le componenti e quindi permette di discriminare tra un rendimento atteso accettabile o meno di un investimento. Il WACC è infatti un elemento integrale e fondante del metodo **DCF (Discounted Cash Flow)**, uno dei più impiegati per la valutazione del valore di un'impresa.

tutto immediata applicazione dei richiamati principi e criteri in relazione alle specifiche caratteristiche della governance e dei meccanismi di finanziamento delle gestioni delle suddette reti, nonché della non completa adeguatezza della struttura dei sistemi contabili utilizzata dai gestori e della risultante incompletezza delle contabilità regolatorie; queste ultime avrebbero dovute essere assunte a fondamento della formulazione delle proposte tariffarie da parte dei gestori (o, se del caso, da parte degli organismi a cui sono stati assegnati i compiti di svolgimento delle funzioni essenziali, ai sensi dell'art. 11, comma 11 del d.lgs. n. 112/2015, di seguito anche *allocation body*⁷) già a seguito della prescrizione di adottare i suddetti principi e criteri. Nelle more del completamento del procedimento di revisione della delibera n. 96/2015, che prevede un'estensione e una specificazione per le reti regionali interconnesse dei principi e criteri sulla base dei quali i gestori (o gli *allocation body*) **potranno formulare una proposta tariffari riferita a un periodo regolatorio quinquennale**, si è proceduto nei confronti dei gestori in maniera differenziata con riferimento ai gestori, fatta eccezione per RFI che, in qualità di gestore di FCU e della Società Unica Abruzzese di Trasporto (TUA) S.p.A. (di seguito anche TUA), non aveva ancora emanato il PIR, con la delibera n. 141/2022 si è prescritto di congelare le proposte tariffarie dichiarate conformi, fatti salvi gli adeguamenti connessi agli aspetti inflattivi o di adottare come canoni e tariffe quelli adottati dal gestore dell'infrastruttura ferroviaria nazionale RFI per l'orario di servizio 2022-2023. In relazione ai gestori per i quali era stata dichiarata conforme la proposta tariffaria relativa all'orario 2021-2022 (FN, EAV, FER), per l'orario 2023-2024 **si è prescritto di congelare le tariffe riferite al precedente orario di servizio, fatti salvi gli adeguamenti connessi agli aspetti inflattivi**. Infine, ai restanti gestori, per i quali non si disponeva di una proposta tariffaria dichiarata conforme, si è prescritto di assumere, per quanto applicabile e per l'orario 2023-2024, i valori dei canoni e delle tariffe per l'accesso all'infrastruttura e ai servizi a essa connessi determinati dal gestore dell'Infrastruttura nazionale per il medesimo orario di servizio.

Con la citata delibera n. 95/2023, **si è concluso il procedimento di aggiornamento del quadro regolatorio che definisce i principi e i criteri per la formulazione della proposta relativa ai canoni e alle tariffe per l'accesso all'infrastruttura (PMdA) e ai servizi (extra-PMdA) a essa connessi**, in precedenza definito con la delibera n. 96/2015. Il nuovo quadro regolatorio prevede anche un'estensione alle reti regionali interconnesse all'infrastruttura ferroviaria nazionale - attuata operando, secondo principi di ragionevolezza e proporzionalità, opportune semplificazioni - dei principi generali definiti per l'infrastruttura ferroviaria nazionale, nonché una specificazione dei medesimi finalizzata a tenere in adeguata considerazione le specificità dei meccanismi di finanziamento delle relative gestioni da parte delle Amministrazioni regionali di riferimento. In particolare **è stato previsto un approccio alla determinazione dei canoni da applicarsi per l'accesso a dette almeno dei costi diretti ed eventualmente di quota parte degli "efficient total cost" non riconducibili ai suddetti costi diretti**, assicurando la sua sostenibilità da parte del mercato attraverso l'applicazione di un cap al livello complessivo del canone (individuato in considerazione del livello tariffario medio complessivo determinato dal gestore dell'infrastruttura ferroviaria per quest'ultima). E, altresì, previsto che, in considerazione del livello dei canoni determinato come sopra detto e dei corrispondenti ricavi previsti, **venga conseguentemente determinato l'ammontare del contributo pubblico di fonte regionale erogato direttamente al gestore e finalizzato ad assicurare, insieme ai ricavi connessi alla riscossione dei canoni, l'equilibrio economico delle singole gestioni**. Attraverso l'introduzione di tale approccio si è inteso, tra l'altro anche a beneficio di un utilizzo efficiente delle risorse pubbliche di fonte regionale, **rendere trasparente e adeguatamente documentata la struttura dei costi effettivamente sostenuti dai diversi gestori**, connessi alla gestione delle infrastrutture di che trattasi. Ciò anche in vista di future eventuali misure di

⁷ Allocation Body (organismo di allocazione della capacità).

efficientamento delle gestioni (seppur non previste per dette reti, almeno per il primo periodo tariffario, dal nuovo modello regolatorio) che potranno essere adottate anche dalle amministrazioni regionali, ove ritenuto opportuno. Va precisato, infine, che la nuova disciplina regolatoria consentirà ai gestori delle reti regionali di **definire la struttura tariffaria** - che sarà oggetto, da parte dell'Autorità, di preventiva verifica di conformità ai principi e criteri introdotti - **per un intero periodo regolatorio di estensione quinquennale**, in analogia a quanto previsto per l'infrastruttura ferroviaria nazionale, sebbene, per dette reti, l'inizio del periodo regolatorio risulterà posticipato di un anno rispetto a quello della suddetta infrastruttura ferroviaria nazionale, stante la previsione sopra richiamata che obbliga a una comparazione del livello complessivo massimo del canone, come quantificato in prima istanza dal gestore, a quello determinato per l'infrastruttura ferroviaria nazionale. Nell'ambito del procedimento volto alla revisione la delibera n. 96/2015, e stata applicata l'AIR⁸, come disciplinata dal regolamento AIR/VIR adottato con delibera n. 54/2021, sia al documento di consultazione sia all'atto di regolazione, **al fine di misurare, per ciascuno di essi, gli impatti attesi delle misure di regolazione individuate.**

In tale ambito sono stati identificati i seguenti temi regolatori:

- **determinazione dei costi diretti del PMdA** sull'infrastruttura ferroviaria nazionale (di seguito anche IFN);
- **dinamica temporale delle grandezze correlate** ai canoni del PMdA sull'IFN⁹;
- **remunerazione del capitale investito** dai gestori delle infrastrutture;
- **componente A** del pedaggio;
- **componente B** del pedaggio;
- **componenti C1** (scarsità di capacità) e **C5** (ottimizzazione dei tempi di percorrenza);
- **determinazione della ability to pay**;
- **tariffe per i servizi extra-PMdA**;
- **determinazione dei costi diretti del PMdA** sulle reti regionali interconnesse;
- prospetti di contabilità regolatoria.

Sono stati stimati, quindi, benefici variabili a seconda dell'ambito interessato e dei soggetti destinatari della regolazione in termini di: **trasparenza** (benefici per le imprese ferroviarie), **efficienza produttiva** (per il gestore dell'infrastruttura operatore di impianto), **ottimizzazione della gestione della rete ferroviaria**, **equilibrio economico-finanziario** (per il gestore dell'infrastruttura/ operatore di impianto) e **sostenibilità delle tariffe** (per le imprese ferroviarie/enti affidanti). Impatti "forti" sono stati rilevati, in particolare, per la dinamica temporale delle grandezze correlate ai canoni del PMdA (in ragione dell'aumento atteso in termini di efficienza e del miglioramento dell'equilibrio economico-finanziario degli operatori interessati, gestori di reti ferroviarie e operatori d'impianto), per l'ability to pay e cornici di variabilità massima (in quanto migliorativi della sostenibilità dei canoni/tariffe per le imprese ferroviarie e gli enti affidanti (di seguito anche EA) i servizi ferroviari passeggeri gravati da OSP), nonché per le componenti C1 e C5 del pedaggio ferroviario dell'IFN, considerati gli effetti attesi in termini di ottimizzazione della rete ferroviaria.

⁸ L'analisi dell'impatto della regolamentazione (AIR) è un percorso logico che le amministrazioni devono seguire nel corso dell'istruttoria normativa al fine di valutare l'impatto atteso delle opzioni di intervento considerate.

⁹ Infrastruttura Ferroviaria Nazionale.

Gli oneri incrementali stimati a seguito dell'introduzione della regolazione proposta sono da ritenersi di ordine "lieve" o "medio. Nella relazione AIR, cui si rinvia per eventuali approfondimenti, **sono stati anche individuati gli indicatori che potranno essere utilizzati per l'eventuale VIR¹⁰**, elaborati distintamente per il sistema di pedaggio sull'IFN, per gli altri servizi ferroviari e per i sistemi di pedaggio per le reti ferroviarie interconnesse.

¹⁰ La **verifica dell'impatto regolatorio** consiste nella valutazione del raggiungimento delle finalità di uno o più atti normativi, nonché nella stima degli effetti prodotti su cittadini, imprese e pubbliche amministrazioni. La finalità della VIR è, dunque, di fornire, a distanza di un certo periodo di tempo dall'introduzione di una norma, informazioni sulla sua efficacia, nonché sull'impatto concretamente prodotto sui destinatari, anche al fine di valutare possibili revisioni della regolazione in vigore. Così come per l'AIR, lo svolgimento della VIR richiede il ricorso alla consultazione dei diversi portatori di interessi, in modo da raccogliere dati e opinioni da coloro sui quali la normativa in esame ha prodotto i principali effetti.