

Milano, 16 giugno 2014

Consultazione ART sui diritti aeroportuali

I corrieri aerei soci AICAI si avvalgono come utenti dei servizi degli aeroporti di Fiumicino, Napoli, Catania, Bologna, Linate, Venezia, Malpensa, Bergamo, Ciampino, Cagliari, Alghero, Ancona, Brescia ed altri ad hoc. Sono dunque soggetti a tutti e tre i modelli regolatori proposti dall'Autorità dei Trasporti, relativi rispettivamente ai piccoli (con meno di 3 mln passeggeri), medi (fra 3 e 5 mln di passeggeri) e grandi aeroporti (con più di 8 mln di passeggeri).

AICAI valuta positivamente l'istituzione dell'Autorità per la Regolazione dei Trasporti, i cui compiti sono la regolazione del sistema tariffario aeroportuale e la vigilanza sugli accordi tra le parti, da realizzarsi alla luce delle norme vigenti, in particolare la direttiva europea 67/96 e il suo decreto legislativo di recepimento 18/99, le Linee guida CIPE e quelle ENAC.

Negli ultimi anni, i corrieri aerei hanno effettuato importanti investimenti fissi in Hubs di interscambio di merci e documenti su specifici aeroporti, finalizzati ad assicurare la massima efficienza e rapidità nelle consegne e prelievi ai loro clienti finali. Gli investimenti effettuati dai corrieri aerei, a differenza di quelli dei vettori passeggeri (specie se low cost) che si possono spostare con costi limitati da un aeroporto all'altro, sono da considerarsi fondamentalmente irrecuperabili, data l'ottimizzazione già implementata delle loro reti logistiche costruite sugli Hubs. Di conseguenza il potere contrattuale dei corrieri nei confronti dei gestori aeroportuali, che operano in condizioni di monopolio locale, è assai limitato. L'affermazione della nota metodologica ART secondo cui la modulazione in tre classi *“riflette l'esigenza di assicurare maggiori garanzie agli Utenti degli aeroporti di più grandi dimensioni, il cui gestore potrebbe disporre di significativo potere contrattuale”* vale certamente per il traffico passeggeri specie low-cost, ma molto meno per il traffico merci o di corriere aereo espresso, dove il potere contrattuale del gestore, data la presenza di investimenti sommersi, è probabilmente ancora più elevato proprio negli aeroporti di media dimensione. D'altro canto, in periodi di crisi economica, i vettori aerei low-cost rappresentano l'unico vero segmento di crescita del mercato, di cui è opportuno tenere conto. L'auspicio è che la nuova Autorità di regolazione adotti provvedimenti di massima tutela contro possibili rischi di abuso per tutte e tre i modelli regolatori previsti.

In linea di principio, si valuta favorevolmente il modello regolatorio che utilizza la formula del price cap istituito, come in molti altri servizi di pubblica utilità, con la precipua finalità di tutelare l’utenza, rendendo trasparente e prevedibile nel tempo il meccanismo di recupero nei diritti dei costi sostenuti dai gestori, oltre che stimolare la loro efficienza produttiva, i cui i guadagni di produttività vanno condivisi con l’utenza. Tuttavia, tale meccanismo necessita di controlli accurati sia sul lato dei costi ammessi in tariffa che delle variabili utilizzate per il suo calcolo, e ha senso solo se è in grado di evitare fenomeni patologici, ad es. nei casi in cui i diritti unitari di decollo e partenza sono stati enormemente aumentati rispetto all’anno precedente. Si auspica che l’Autorità precisi quanto prima i criteri per l’individuazione e il calcolo dell’obiettivo d’incremento della produttività dei gestori e li introduca quanto prima nella formula del price cap.

AICAI intende segnalare alcuni punti critici del meccanismo regolatorio previsto.

1. La classificazione degli aeroporti e il loro assoggettamento a regimi regolatori diversi

La classificazione in tre classi proposta dall’Autorità è basata unicamente sul numero dei passeggeri, ignorando del tutto il ruolo svolto dal trasporto merci. Se i volumi delle merci fossero correttamente considerati nel calcolo delle classi, Bergamo ad esempio diverrebbe il terzo aeroporto d’Italia. Tale omissione è tanto più sorprendente se si considera che il modello regolatorio dei diritti aeroportuali calcola invece in modo unitario merci e passeggeri attraverso il parametro WLU, che equipara 1 passeggero a 100 kg. di merce trasportata. Gli aeroporti hanno come utenti i singoli passeggeri, i vettori aerei passeggeri e quelli merci. L’Autorità deve dunque garantire che i gestori applichino condizioni di parità nelle garanzie, nei costi e nei benefici per tutte e tre le categorie. Privilegiare una di esse, ad esempio perché la sua domanda è più elastica al prezzo, o perché ha maggiore potere contrattuale, implica una distorsione della concorrenza e del mercato.

2. L’applicazione del regime regolatorio ai sistemi aeroportuali

Al punto 2 della nota metodologica si afferma che, *“per quanto riguarda, poi, i sistemi aeroportuali esistenti nei quali sia presente un unico Gestore titolare della concessione, si è ritenuto che, a regime, tutti gli aeroporti appartenenti al sistema applichino il modello regolatorio di quello principale per volumi di traffico. In via transitoria, tuttavia, per un periodo non superiore quattro anni, e con l’obiettivo di favorire eventuali operazioni di aggregazione societaria, è prevista la possibilità che ciascun aeroporto appartenente al sistema utilizzi il modello regolatorio corrispondente al suo volume di traffico”*.

Si ritiene che il regime transitorio sia giustificabile, per ciascun sistema aeroportuale, solo nei casi in cui l’obiettivo di aggregazione societaria non sia stato ancora raggiunto. Nei sistemi aeroportuali dove l’aggregazione societaria è già avvenuta, non ci sono invece ragioni valide per giustificare il regime transitorio, che in alcuni profili – quelli in cui i

regimi regolatori differiscono fra classi aeroportuali - può comportare notevoli distorsioni nell'efficienza allocativa e produttiva dell'intero sistema. Si consideri, a titolo d'esempio, il caso delle tariffe di decollo e partenza, il cui ammontare unitario varia in base al peso massimo al decollo degli aeromobili. Nei grandi aeroporti, la regolazione prevede un numero di classi (e di tariffe) elevato, il cui andamento segue la caratteristica forma ad U (dapprima decrescente fino ad un minimo, poi crescente all'aumentare del peso), essendo costruito per tenere correttamente conto dell'effettivo consumo degli input aeroportuali e delle dimensioni degli aeromobili. Negli aeroporti di media e piccola dimensione, invece, l'andamento, semplificato in 2-3 classi, è esclusivamente crescente, con il risultato di penalizzare gli aeromobili di media dimensione, che in rapporto agli altri finiscono per pagare di più senza una reale motivazione tecnica. Ciò spinge i vettori aerei svantaggiati da tale regola ad abbandonare l'aeroporto secondario e a servirsi di quello principale. Mantenere regimi differenziati in assenza di giustificata motivazione costituisce dunque una distorsione della concorrenza e del mercato, che l'Autorità è chiamata a correggere.

3. I criteri di imputazione dei costi ammessi in tariffa

Le voci di costo aviation ammesse in tariffa identificate negli allegati alla nota metodologica sono quelle indicate dalla direttiva 96/67CE e dalle linee guida ENAC. Particolare attenzione dovrà essere dedicata dall'Autorità alla verifica dell'esatta corrispondenza di tali voci con la contabilità analitica e regolatoria adottata da ciascun gestore aeroportuale, sia per quanto riguarda l'allocazione in quota parte dei diversi servizi ammessi, sia per gli anni di riferimento cui viene applicata. In particolare, si chiede il rigoroso rispetto dell'utilizzo della contabilità analitica certificata del gestore, che deve essere sempre relativa agli anni cui si applica la tariffa, mentre non deve più essere ammesso, come in passato talvolta è accaduto, l'utilizzo di dati relativi ad anni precedenti solo perché la contabilità non era stata certificata per gli anni successivi.

Si chiede un approfondimento specifico su tale tematica da parte dell'Autorità, che illustri in dettaglio i criteri di redazione della contabilità da adottare anche alla luce dello schema ENAC di certificazione contabile, nonché le garanzie previste in ordine alla trasparenza e completezza delle voci ammesse.

4. Le elasticità di costo e la loro applicazione ai volumi di traffico

Alcune serie perplessità destano le modalità di previsione dell'Autorità, contenuta nella nota metodologica, di applicare valori predefiniti alle elasticità di costo, ovvero al parametro, applicato alla regolazione delle prime due classi aeroportuali, indicante la percentuale con cui ciascuna voce di costo ammessa in tariffa si modifica al variare dei volumi di traffico. In particolare, il punto critico è la previsione che, in presenza di un decremento di traffico, l'elasticità di costo sia posta pari a zero per tutte le voci. Tale previsione, che protegge il gestore aeroportuale dagli andamenti negativi di mercato, equivale a sostenere che tutti i costi sono da considerarsi fissi, e implica che l'onere

derivante dall'insaturazione debba essere interamente riversato sull'utenza. Tale principio è da considerarsi inaccettabile, specie per alcune voci come i materiali di consumo, le pulizie e le utenze, che per loro natura sono invece costi sostanzialmente, anche se non esclusivamente, variabili. Data la perdurante crisi economica che ha colpito anche il settore aereo, lo scenario di una riduzione del traffico si è tradotto in realtà per alcuni scali, e la sua applicazione implicherebbe, a parità degli altri fattori, un aumento iniquo delle tariffe.

Si chiede all'Autorità una riflessione più approfondita su tale tema che giustifichi le proposte sulla base di fondate argomentazioni economiche, separatamente per ciascuna voce di costo. Osserva, inoltre, che i valori delle elasticità risultano identici per le due classi aeroportuali, nonostante che la letteratura economica sui servizi a rete indichi che, in generale, le elasticità di costo variano in funzione della scala e della tipologia di costo (elasticità più elevate per impianti e reti di grandi dimensioni e più basse per quelli di minori dimensioni, perché l'incidenza dei costi fissi decresce all'aumentare della scala produttiva). La discussione su tale tema, e quindi le decisioni dell'Autorità, dovranno tenere conto sia dei risultati emergenti dalla letteratura economica rilevante sia delle analisi di benchmarking internazionale con scali di altri paesi.

Si segnala inoltre all'Autorità che il proposto sistema tariffario, essendo basato su una tariffa unitaria per servizio determinata come rapporto fra totale costi ammessi diviso per volumi di traffico, ovvero

$$T_1 = \frac{C_1}{V_1}$$

dove:

T_1 = tariffa unitaria nell'anno 1

C_1 = totale dei costi ammessi

V_1 = volumi totali di traffico,

ipotizza che questi ultimi siano liberamente determinati dall'andamento del mercato. Almeno in alcuni casi, ad es Ciampino, quest'ipotesi non è corrispondente alla realtà, perché per quest'ultimo scalo è ancora illegittimamente vigente un contingentamento di 100 voli giornalieri, quando dopo gli interventi di ristrutturazione recentemente realizzati la sua capacità tecnica ammessa arriva a 138 voli (il contingentamento era stato istituito proprio ad evitare un degrado veloce della pista nell'arco del tempo causa della mancanza di adeguamento delle piste). Ne segue che, almeno a Ciampino, gli utenti si trovano oggi a dover corrispondere una tariffa unitaria più alta del 30% di quanto pagherebbero, data l'elevata richiesta di slot da parte di vettori aerei, se il vincolo vigente, di natura non tecnica, venisse rimosso. Non a caso un importante vettore low-cost ha fatto ricorso al

TAR per il mancato innalzamento degli slot di Ciampino. L’eventuale presenza di un onere di natura non tecnica interamente riversato sull’utenza non è quindi giustificabile, ma, nel caso continuasse a sussistere, dovrebbe comunque essere equamente ripartito fra gestore, passeggeri e vettori aerei, e non gravare solo su questi ultimi.

5. Il regime dual till

La nota metodologica ipotizza un regime di dual till per gli aeroporti italiani, ma ammette che, a seguito della consultazione, l’Autorità potrebbe considerare alcuni correttivi a tale regime almeno per le due maggiori classi aeroportuali. AICAI, anche sulla base delle indicazioni IATA, ritiene che il regime di dual till distorca l’efficiente allocazione degli investimenti dei gestori aeroportuali, in quanto questi ultimi potrebbero avere un maggiore interesse a investire in attività commerciali non regolate piuttosto che in attività aviation il cui margine è invece sottoposto a regolazione. Inoltre il sistema di dual till presenta, rispetto al single till, una tipica forma d’inefficienza allocativa, perché il traffico generato dai vettori aerei crea un’esternalità positiva per le attività commerciali, di cui gode esclusivamente il gestore aeroportuale, senza apportare alcun beneficio per i vettori aerei che l’hanno generata. Tale forma d’inefficienza produce un disincentivo per i vettori aerei ad utilizzare gli scali dove vige il dual till.

Si incoraggia l’Autorità ad applicare un sistema regolatorio che includa il trattamento dei margini commerciali del gestore all’interno della determinazione del livello tariffario, anche destinandone, caso per caso sulla base delle priorità individuate e accertate, una parte a decremento del livello dei diritti e un’altra all’autofinanziamento del gestore.