Conclusione del procedimento avviato con delibera n. 62/2017 - Approvazione dei Modelli di regolazione dei diritti aeroportuali. Relazione AIR.

Introduzione

La presente Relazione di Analisi di Impatto della Regolazione (Relazione AIR) evidenzia gli esiti dell'analisi relativa all'intervento regolatorio disposto con la delibera n. 92/2017.

In particolare, nella presente relazione si illustra l'impatto delle modifiche più rilevanti apportate in esito a tale intervento ai modelli aeroportuali emanati dall'Autorità di regolazione dei trasporti (di seguito: Autorità) nel 2014, illustrando segnatamente le ragioni che hanno portato ad avviare il procedimento per la revisione dei modelli approvati con la delibera n. 64/2014 nonché la proposta adottata.

Il procedimento di revisione dei modelli aeroportuali è stato caratterizzato da più fasi di consultazione del mercato:

a) "Revisione dei Modelli di regolazione dei diritti aeroportuali - *Call for input*", di cui alla Delibera n. 106/2016;

b) "Indizione consultazione pubblica per la revisione dei Modelli di regolazione dei diritti aeroportuali approvati con delibera n. 64/2014", di cui alla delibera n. 62/2017.

Per la puntuale rappresentazione delle posizioni dei singoli stakeholders si rinvia alla relazione istruttoria allegata alla delibera n. xx/2017 del 6 luglio 2017 (Allegato B).

A. Contesto Normativo

(i) Normativa comunitaria di riferimento

La direttiva 2009/12/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 marzo 2009, concernente i diritti aeroportuali, stabilisce, in particolare:

a) principi comuni per la riscossione dei diritti aeroportuali negli aeroporti comunitari con traffico superiore ai 5 milioni di passeggeri (art. 1(2));

b) una procedura obbligatoria di consultazione periodica tra il gestore aeroportuale e gli utenti dell'aeroporto (art. 6). La direttiva individua anche i requisiti minimi delle informazioni che devono essere fornite dalle parti in fase di consultazione (art. 7);

c) l'obbligo di non discriminazione tra utenti in materia di diritti aeroportuali; ciò non esclude una modulazione degli stessi diritti aeroportuali per motivi di interesse pubblico e generale, compresi motivi ambientali. I criteri utilizzati per siffatta modulazione devono essere pertinenti, obiettivi e trasparenti (art. 3);

d) la possibilità che gli Stati membri autorizzino il gestore di una rete aeroportuale ad introdurre un sistema di tariffazione comune e trasparente da applicare all'intera rete (art. 4);

e) l'individuazione, in ciascuno Stato membro, di un'Autorità di vigilanza indipendente, definendone poteri e funzioni (art. 11);

f) possibilità di rivolgersi, in caso di disaccordo su una decisione del gestore inerente i diritti aeroportuali, all'Autorità di vigilanza indipendente (art. 6(3)).

(ii) Normativa italiana di riferimento

Secondo la propria norma istitutiva (DL 201/2011), l'Autorità è competente nel settore dei trasporti e dell'accesso alle relative infrastrutture ed in particolare provvede (art. 37(2)(a), (b) e (c)):

> *a) a garantire, secondo metodologie che incentivino la concorrenza, l'efficienza produttiva delle gestioni e il contenimento dei costi per gli utenti, le imprese e i consumatori, condizioni di accesso eque e non discriminatorie alle infrastrutture ferroviarie, portuali, aeroportuali e alle reti autostradali, fatte salve le competenze dell'Agenzia per le infrastrutture stradali e autostradali di cui all'articolo 36 del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, nonché in relazione alla mobilità dei passeggeri e delle merci in ambito nazionale, locale e urbano anche collegata a stazioni, aeroporti e porti;*
>
> *b) a definire, se ritenuto necessario in relazione alle condizioni di concorrenza effettivamente esistenti nei singoli mercati dei servizi dei trasporti nazionali e locali, i criteri per la fissazione da parte dei soggetti competenti delle tariffe, dei canoni, dei pedaggi, tenendo conto dell'esigenza di assicurare l'equilibrio economico delle imprese regolate, l'efficienza produttiva delle gestioni e il contenimento dei costi per gli utenti, le imprese, i consumatori;*
>
> *c) a verificare la corretta applicazione da parte dei soggetti interessati dei criteri fissati ai sensi della lettera b).*

Con specifico riferimento al settore aeroportuale, l'art. 37(2)(h) prevede poi che l'Autorità in particolare provvede "*a svolgere ai sensi degli articoli da 71 a 81 del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, tutte le funzioni di Autorità di vigilanza istituita dall'articolo 71, comma 2, del predetto decreto-legge n. 1 del 2012, in attuazione della direttiva 2009/12/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 marzo 2009, concernente i diritti aeroportuali".*

Con il DL 1/2012, agli artt. 71-82, è stata recepita la direttiva 2009/12/CE, prevedendosi tra l'altro che:

a) i principi per la determinazione e la riscossione dei diritti aeroportuali previsti dalla direttiva comunitaria si applichino a tutti gli aeroporti italiani aperti al traffico commerciale (art. 71(1));

b) i modelli di tariffazione incentivino l'efficienza, gli investimenti, l'innovazione tecnologica, la sicurezza e la qualità dei servizi (art. 71(3) e 77(2));

c) l'Autorità di vigilanza svolge compiti di regolazione economica nonché di vigilanza, con l'approvazione dei sistemi di tariffazione e dell'ammontare dei diritti aeroportuali (art. 71(2));

d) l'Autorità di vigilanza controlli che, nella determinazione della misura dei diritti aeroportuali, siano applicati i principi di (art. 80):

   a. correlazione ai costi, trasparenza, pertinenza, ragionevolezza;

   b. consultazione degli utenti aeroportuali;

   c. non discriminazione;

   d. orientamento, nel rispetto dei principi di cui alla precedente lettera a, alla media europea dei diritti aeroportuali praticati in scali con analoghe caratteristiche infrastrutturali, di traffico e standard di servizio reso.

Il DL 133/2014, all'art. 1 ("Disposizioni urgenti per sbloccare gli interventi sugli assi ferroviari Napoli-Bari e Palermo-Catania-Messina ed altre misure urgenti per sbloccare interventi sugli aeroporti di interesse nazionale"), dispone inoltre che:

> 1 (11-bis): *Al fine di garantire la tempestività degli investimenti negli aeroporti, il modello tariffario e il livello dei diritti aeroportuali sono elaborati entro ottanta giorni dall'apertura della procedura di consultazione e trasmessi all'Autorità di regolazione dei trasporti per la successiva approvazione entro i successivi quaranta giorni. Decorsi tali termini la tariffa aeroportuale entra in vigore, fatti salvi i poteri dell'Autorità di sospendere il regime tariffario ai sensi dell'articolo 80, comma 2, del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27. Per i contratti di programma vigenti e per la loro esecuzione resta ferma la disciplina in essi prevista in relazione sia al sistema di tariffazione, sia alla consultazione, salvo il rispetto del termine di centoventi giorni dall'apertura della procedura di consultazione per gli adeguamenti tariffari*;
>
> 1 (11-ter): *In attuazione degli articoli 1, paragrafo 5, e 11, paragrafo 6, della direttiva 2009/12/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 marzo 2009, la procedura per la risoluzione di controversie tra il gestore aeroportuale e gli utenti dell'aeroporto non può essere promossa quando riguarda il piano di investimento approvato dall'Ente nazionale per l'aviazione civile e le relative conseguenze tariffarie né quando il piano di investimento risulta già approvato dalle competenti amministrazioni*.

Il DL 145/2013, all'art. 13, detta disposizioni in materia di erogazione di contributi all'attività volativa da parte dei gestori aeroportuali, come di seguito riportate:

> 13(14): *I gestori di aeroporti che erogano contributi, sussidi o ogni altra forma di emolumento agli utenti aerei in funzione dell'avviamento e sviluppo di rotte destinate a soddisfare e promuovere la domanda nei rispettivi bacini di utenza, devono esperire procedure di scelta del beneficiario trasparenti e tali da garantire la più ampia partecipazione degli utenti potenzialmente interessati, secondo modalità da definirsi con apposite Linee guida adottate dal Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, sentiti l'Autorità di regolazione dei trasporti e l'Ente Nazionale per l'Aviazione Civile, entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto*;
>
> 13(15): *I gestori aeroportuali comunicano all'Autorità di regolazione dei trasporti e all'Ente Nazionale per l'Aviazione Civile l'esito delle procedure previste dal comma 14, ai fini della verifica del rispetto delle condizioni di trasparenza e competitività.*

Il Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti ha emanato, in data 11 agosto 2016, le Linee guida inerenti le incentivazioni per l'avviamento e lo sviluppo di rotte aeree da parte dei vettori ai sensi del citato art. 13 DL 145/2013. Su tali Linee guida, l'Autorità ha adottato e pubblicato un documento, "Posizione dell'Autorità", in data 8 settembre 2016[1].

B. Motivazioni del procedimento

La riportata normativa di riferimento prevede la determinazione dei diritti aeroportuali, da parte del Gestore dell'aeroporto, in seguito ad una Consultazione obbligatoria tra lo stesso Gestore e gli Utenti aeroportuali.

Con delibera n. 64/2014 del 17 settembre 2014, l'Autorità ha introdotto un regime regolamentare che prevede l'applicazione di schemi distinti a seconda del livello di traffico dell'aeroporto (Modelli 2014):

- Modello 1 Aeroporti con traffico maggiore di 5.000.000 passeggeri annui;
- Modello 2 Aeroporti con traffico fra 3.000.000 e 5.000.000 passeggeri annui;
- Modello 3 Aeroporti con traffico inferiore a 3.000.000 passeggeri annui.

[1] http://www.autorita-trasporti.it/wp-content/uploads/2014/04/parere-ART-LINEE-GUIDA-MIT-_signed.pdf

Sulla base dell'esperienza acquisita nei due anni di prima applicazione dei modelli approvati dall'Autorità, è risultato opportuno apportare alcuni cambiamenti agli stessi, al fine di migliorarne l'efficacia applicativa. Per tale ragione, l'Autorità, rispondendo anche alle sollecitazioni del mercato, ha deciso di avviare una procedura volta aggiornare i modelli aeroportuali di cui alla delibera n. 64/2014, mantenendo lo stesso impianto regolatorio, in modo da assicurare stabilità al sistema nel medio periodo.

Si segnalava in particolare la necessità di un intervento volto a rivedere alcuni elementi della procedura seguita per la Consultazione, e le modalità di computo del tasso di remunerazione congruo del capitale.

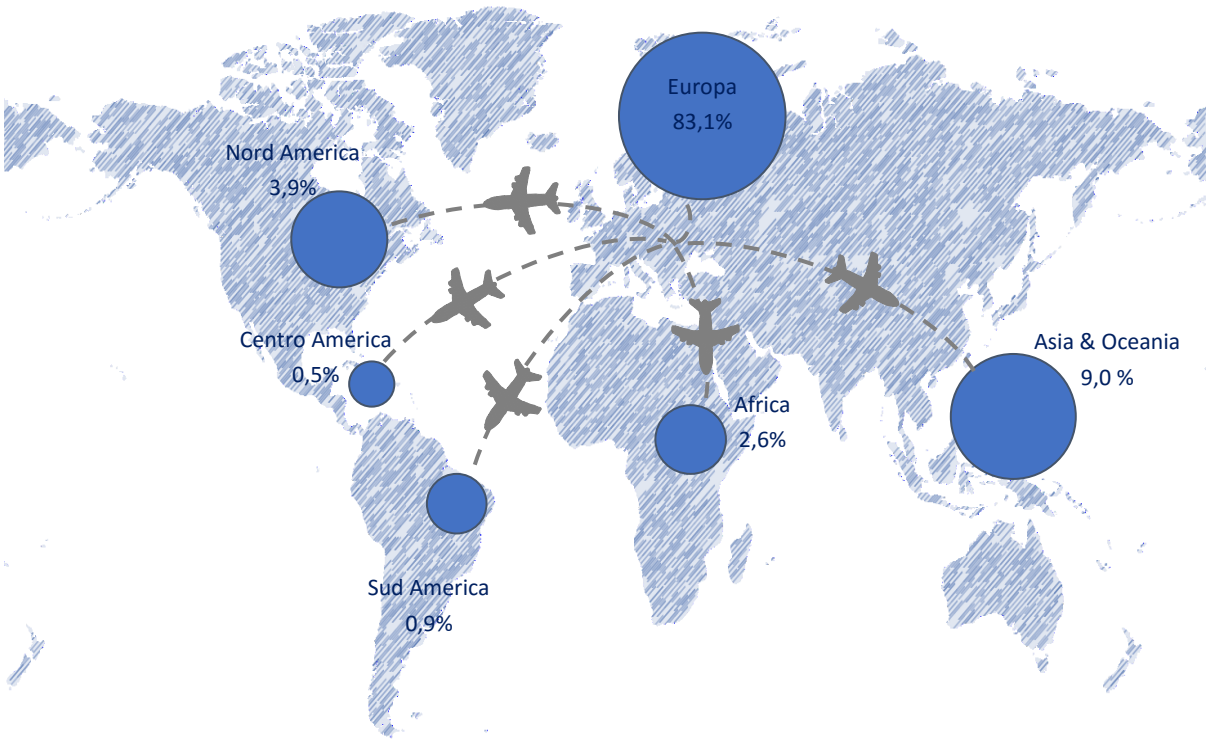
In data 8 settembre 2016, con delibera n. 106/2016, l'Autorità ha pertanto deliberato l'avvio del procedimento di revisione dei Modelli 2014.

C. Analisi del contesto e ambito di intervento

(i) Descrizione del settore aeroportuale italiano: comparto passeggeri

La rete aeroportuale italiana è composta da 126 scali operativi, così ripartiti: 91 aperti al solo traffico civile (di cui 42 con voli commerciali); 9 ad uso militare e civile; 26 dedicati al solo traffico militare.

Nel 2016, il volume del traffico passeggeri è stato pari a 164 milioni, in crescita rispetto al 2015 del 4,8%. La quota prevalente, pari al 62%, è relativa ai collegamenti internazionali, di cui l'83,1% rappresenta il dato aggregato da/verso l'Europa[2]; l'Asia resta il mercato più rilevante dopo quello continentale, con il 9%.

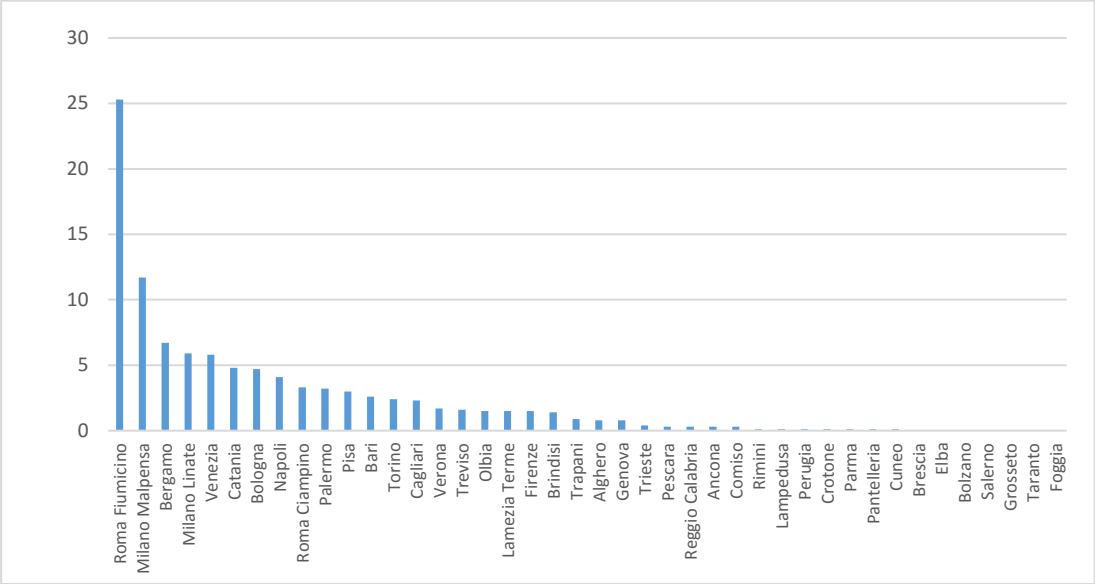


Fonte: ENAC, dati traffico 2016

Figura 1. Suddivisione del traffico passeggeri internazionale per aree geografiche

[2] Il 75,6% del totale passeggeri è relativo alla sola Unione Europea (dati ENAC 2016).

Il settore è molto frammentato, composto da grandi aeroporti, per dimensioni (Roma Fiumicino e Milano Malpensa), da aeroporti medio/grandi (Bergamo, Milano Linate, Venezia), da numerosi scali di media grandezza a partire da Catania e Bologna e da svariati scali di piccole dimensioni con traffico sotto il milione di passeggeri.



Fonte: ENAC, dati di traffico 2016

Grafico 1. Ripartizione in percentuale del traffico di passeggeri negli aeroporti italiani

Rank	Aeroporto	Passeggeri 2016	Variazione anno prec. (%)	Incidenza sul totale (%)	Nazionali (%)	Internazionali (%)
1	Roma Fiumicino	41.569.038	3,3	25,30	30	70
2	Milano Malpensa	19.311.565	4,7	11,70	13,9	86,1
3	Bergamo	11.059.238	7,3	6,70	28	72
4	Milano Linate	9.636.221	0	5,90	50,8	49,2
5	Venezia	9.548.697	10	5,80	13,7	86,3
6	Catania	7.828.590	11,4	4,80	68,8	31,2
7	Bologna	7.662.009	11,7	4,70	25	75
8	Napoli	6.753.639	10,4	4,10	34,8	65,2
9	Roma Ciampino	5.366.837	-7,5	3,30	4,5	95,5
10	Palermo	5.309.696	8,5	3,20	78	22
11	Pisa	4.978.280	3,9	3,00	27,9	72,1
12	Bari	4.308.128	8,9	2,60	64,4	35,6
13	Torino	3.938.482	7,8	2,40	50,8	49,2
14	Cagliari	3.710.359	-0,1	2,30	82,6	17,4
15	Verona	2.750.190	7	1,70	32,2	67,8
16	Treviso	2.604.736	10,5	1,60	29,9	70,1
17	Olbia	2.518.938	13,8	1,50	53,5	46,5
18	Lamezia Terme	2.514.078	7,8	1,50	81	19

19	Firenze	2.503.314	6,1	1,50	15,3	84,7
20	Brindisi	2.318.897	3,2	1,40	78,9	21,1
21	Trapani	1.491.309	-5,9	0,90	77,2	22,8
22	Alghero	1.343.001	-19,9	0,80	74,3	25,7
23	Genova	1.261.669	-6,8	0,80	54,5	45,5
24	Trieste	724.366	-1,9	0,40	61,8	38,2
25	Pescara	554.858	-7,4	0,30	45,9	54,1
26	Reggio Calabria	479.437	-0,5	0,30	100	0
27	Ancona	476.941	-7,4	0,30	35,2	64,8
28	Comiso	459.022	23,2	0,30	64,1	35,9
29	Rimini	236.918	50,8	0,10	0,6	99,4
30	Lampedusa	224.313	22	0,10	99	1
31	Perugia	218.350	-19,10	0,10	19,3	80,7
32	Crotone	217.136	-22,5	0,10	100	0
33	Parma	188.455	2,8	0,10	68,7	31,3
34	Pantelleria	139.922	7,2	0,10	100	0
35	Cuneo	130.102	4,4	0,10	72,3	27,7
36	Brescia	12.788	337,5	0,00	22,9	77,1
37	Elba	9.190	-44,6	0,00	49	51
38	Bolzano	6.193	-76,7	0,00	72,9	27,1
39	Salerno	2.923	nd	0,00	45,6	54,4
40	Grosseto	250	-59,3	0,00	100	0
41	Taranto	34	-90,2	0,00	0	100
42	Foggia	-	-100	0,00	0	100
	Totale	164.368.109	4,8	100,00	36,7	63,3

Fonte: ENAC, dati di traffico 2016

Tabella 1. Traffico passeggeri nel 2016 negli scali italiani

Tra gli operatori aerei, il vettore che detiene una quota maggiore di traffico passeggeri è Ryanair, con il 20% del traffico, in crescita di circa il 10% rispetto al 2015 in termini di pax (Tabella 2); in molti aeroporti è anche il vettore che trasporta più passeggeri da/per gli scali italiani.

Vettore	Nazionalità	2015	share 2015	2016	share 2016	Differenza pax %
Ryanair	Irlanda	29.706.675	19%	32.615.348	20%	9,8
Alitalia	Italia	22.987.134	15%	23.106.354	14%	0,5
Easyjet	Gran Bretagna	14.363.022	9%	14.335.531	9%	-0,2
Vueling Airlines	Spagna	5.304.079	3%	5.901.919	4%	11,3
Deutsche Lufthansa	Germania	4.336.318	3%	4.287.095	3%	-1,1
Wizz Air	Ungheria	3.168.232	2%	3.517.535	2%	11
British Airways	Gran Bretagna	3.036.624	2%	3.109.075	2%	2,4
Meridiana Fly	Italia	2.803.712	2%	2.627.654	2%	-6,3
Air France	Francia	2.790.046	2%	2.598.309	2%	-6,9
Air Berlin	Germania	1.750.422	1%	1.873.891	1%	7,1

Emirates	EAU	1.741.612	1%	1.850.198	1%	6,2
Volotea	Spagna	1.482.243	1%	1.825.076	1%	23,1
Klm Royal Dutch Airlines	Olanda	1.647.102	1%	1.802.234	1%	9,4
Turkish Airlines	Turchia	1.688.180	1%	1.554.768	1%	-7,9
German Wings	Germania	1.529.332	1%	1.359.949	1%	-11,1
Blue Air	Romania	777.992	0%	1.336.070	1%	71,7
Iberia	Spagna	1.193.563	1%	1.287.938	1%	7,9
Blue Panorama Airlines	Italia	1.058.342	1%	1.210.902	1%	14,4
Swiss Air International	Svizzera	1.068.405	1%	1.068.882	1%	0
Neos	Italia	1.065.501	1%	1.056.137	1%	-0,9
altri		53.466.717	34%	56.043.244	34%	
Totale		156.965.253	100%	164.368.109	100%	

Fonte: ENAC, dati di traffico 2016

Tabella 2. Passeggeri trasportati per compagnia in Italia nel 2016

In termini di previsioni, gli ultimi dati resi disponibili da Eurocontrol presentano per il continente europeo una crescita più significativa nelle regioni più esterne dell'area, con particolare riferimento al versante orientale del Mediterraneo. Per l'Italia, si individua una crescita intorno all'1,9% annuale. Si consideri che, mentre i dati previsionali elaborati dal MIT per l'Italia prevedevano per il 2020 un livello di traffico pax attestato sui 160 milioni[3], questo valore risulta superato già nel 2016.

(ii) Descrizione del settore aeroportuale italiano: comparto merci

Il comparto cargo segna una movimentazione di 999 mila ton nel 2016, registrando un aumento del 6,1% rispetto al precedente anno. Il principale aeroporto è Milano Malpensa, che copre più della metà delle tonnellate trasportate.

Aeroporto	Ton	Variazione anno prec. (%)	Incidenza sul totale (%)	Nazionali (%)	Internazionali (%)
Milano Malpensa	548.768	7,4	54,9	0,3	99,7
Roma Fiumicino	160.867	10,9	16,1	3	97
Bergamo	117.659	-2,7	11,8	12	88
Venezia	49.024	14,9	4,9	4,4	95,6
Bologna	37.471	21,5	3,8	10,2	89,8
Roma Ciampino	15.792	0,2	1,6	0,4	99,6
Milano Linate	15.364	-2,2	1,5	7,3	92,7
Pisa	9915	26,6	1	20	80
Brescia	8463	-34,3	0,8	96,7	3,3
Napoli	8378	-1	0,8	92,1	7,9
Catania	6367	2,5	0,6	86,5	13,5
Ancona	6074	-9,5	0,6	92,8	7,2

[3] Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (2014), *Il Piano Nazionale degli aeroporti*.

Taranto	5356	-20,4	0,5	0	100
Cagliari	3000	-7,4	0,3	95,7	4,3
Bari	2203	10,4	0,2	69,3	30,7
Torino	1528	29,7	0,2	11,5	88,5
Lamezia Terme	1182	-15,9	0,1	99,5	0,5
Altri	1443				
Totale	998.856	6,1	100,0	6,3	93,7

Fonte: ENAC, dati di traffico 2016

Tabella 3. Andamento del traffico di merci negli aeroporti italiani

(iii) Individuazione dei soggetti destinatari degli interventi dell'Autorità nel settore aeroportuale.

L'ambito di intervento regolatorio è esteso a tutti gli aeroporti a cui si applica il citato DL 1/2012. Sulla base dei dati di traffico 2016, gli aeroporti attualmente regolati dall'Autorità, 37 in totale su 42, rappresentano circa il 50% del totale traffico passeggeri. Per i Gestori aeroportuali di Roma (Fiumicino, Ciampino), di Milano (Malpensa, Linate) e di Venezia sono in vigore i contratti di programma conclusi con ENAC.[4].

A partire dal 2014, numerosi Gestori hanno avviato procedimenti di revisione tariffaria. Nella Tabella 4 sono indicati gli aeroporti che devono ancora procedere alla modifica dei diritti aeroportuali. Come si vede, tutti gli aeroporti ricadono nel Modello 3, con eccezione dell'aeroporto di Bari, con 4 milioni e 300 mila passeggeri.

La stabilità del sistema e dei piani di investimento impone che gli aeroporti già regolati mantengano le tariffe approvate secondo i modelli all'epoca vigenti ed i relativi piani fino a scadenza, anche nell'ambito delle consultazioni annuali. Pertanto, sebbene in termini numerici i nuovi modelli saranno applicabili a 23 aeroporti, che rappresentano il 62% del totale, essi riguarderanno solo il 20% del volume passeggeri (Tabella 4).

L'ambito di applicazione in termini di servizi interessati resta invariato rispetto a quello delineato nei Modelli 2014, al paragrafo 7.1.1 che include, tra l'altro, diritti di approdo e partenza; diritti di sosta e ricovero; diritti di imbarco passeggeri; diritti di imbarco e sbarco merci, corrispettivi per i servizi di sicurezza, per l'utilizzo di strutture centralizzate, per l'utilizzo di beni di uso comune. Non sono invece regolati dall'Autorità: a) i diritti riscossi per la remunerazione di servizi di navigazione aerea di rotta e di terminale; b) i diritti riscossi a compenso dei servizi di assistenza a terra; c) i diritti riscossi per finanziare l'assistenza fornita alle persone con disabilità e alle PRM.

	Numero Aeroporti		Passeggeri	
Aeroporti Competenza Art	**37**		**78.935.681**	
Regolati	14	38%	63.512.778	80%
Regolati Modello 1	4		33.303.406	
Regolati Modello 2	6		20.440.131	
Regolati Modello 3	4		9.769.241	

[4] I contratti di programma di ADR, SEA e SAVE sono stati stipulati in forza dell'articolo 17, comma 34-*bis*, del d.l. 78/2009, come conv., con modificazioni, dalla l. 102/2009.

Da Regolare	23	62%	15.422.903	20%
Da Regolare Modello 1	0		0	
Da Regolare Modello 2	1		4.308.128	
Da Regolare Modello 3	22		11.114.775	

Tabella 4. Aeroporti di competenza dell'Autorità regolati e da regolare (su dati traffico 2016)

D. Obiettivi generali e specifici del provvedimento

(i) Obiettivi generali

In base alla norma istitutiva, l'Autorità deve intervenire a salvaguardia del diritto di accesso non discriminatorio alle infrastrutture di trasporto nonché in favore del contenimento dei costi per l'utenza delle infrastrutture stesse, attraverso l'emanazione di criteri e metodologie incentivanti l'efficienza delle gestioni pur nel rispetto del loro equilibrio economico/finanziario.

L'Autorità ha dichiarato fin dal 2014 i propri obiettivi sul settore. Nella sezione 6.1.2 dei suoi Modelli, essa si impegnava a vigilare "*affinché ciascun soggetto Gestore adotti le misure necessarie alla corretta erogazione dei servizi pubblici nel rispetto dei principi fissati dalla Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 27 gennaio 1994, pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale n. 43 del 22 febbraio 1994, anche per quanto riferibile alla adozione della Carta dei servizi ed alla tutela degli interessi dei passeggeri a ridotta mobilità; L'Autorità provvederà altresì alla vigilanza sulle condizioni e modalità, comunque stabilite, poste all' accesso alle infrastrutture affinché siano attuate nel rispetto dei principi generali di trasparenza, equità, proporzionalità, non discriminazione, oltre che di orientamento al costo efficiente, ed in modo che tutte le esigenze degli Utenti siano tenute in considerazione per il relativo soddisfacimento; A tal fine, l'Autorità sostiene l'efficienza produttiva delle gestioni ed il contenimento dei costi per gli utenti, le imprese ed i consumatori finali, promuove consultazioni dirette e periodiche con le Associazioni rappresentative di tali interessi, ed in particolare con l'Associazione dei consumatori, sia in ordine a questioni di carattere generale che su tematiche specifiche, in modo che tutte le esigenze degli Utenti possano essere adeguatamente considerate*".

(ii) Obiettivi specifici

In considerazione del ruolo strategico del settore aeroportuale per l'economia del paese, l'Autorità intende improntare la sua azione al perseguimento di un assetto regolamentare favorevole alla:

- promozione della Consultazione tra Gestori aeroportuali e Utenti aerei in modo che dalla negoziazione possano emergere tutti i benefici di un confronto competitivo;
- riduzione dei costi dei servizi oggetto di regolazione, a vantaggio dei Vettori e dei passeggeri

Il primo obiettivo è stato conseguito attraverso una rivisitazione dell'insieme della procedura di Consultazione tra Gestore ed Utenti, in modo da efficientarne lo svolgimento e contenerne i costi di transazione per entrambe le parti. Il secondo obiettivo è stato perseguito, in particolare, rivedendo alcune componenti che entrano nella determinazione del tasso di remunerazione congruo di capitale (WACC), aggiornandole in base alle mutate condizioni macroeconomiche e che hanno portato ad una diminuzione dello stesso.

E. Analisi delle opzioni, valutazioni delle stesse e opzione preferita

L'Autorità ha disposto alcune modifiche per intervenire solo su quegli aspetti che nel corso del tempo hanno manifestato esigenze di miglioramento della relativa efficacia applicativa, confermando sostanzialmente

l'impianto regolatorio esistente. Si è quindi ritenuto di valutare solo l'Opzione "status quo" e l'Opzione "finale", che individua l'opzione preferita in esito all'analisi effettuata. Essa identifica le modifiche disposte dall'Autorità per i propri modelli adottati con delibera n. 92/2017, limitatamente a due fattori che produrranno un impatto rilevante sul sistema di determinazione dei diritti aeroportuali: la procedura di Consultazione e il calcolo del WACC.

(i) Area di intervento: Procedure

Le procedure di conformità dei diritti aeroportuali adottate dall'Autorità a partire dal 2014 hanno evidenziato l'opportunità di una maggiore specificazione delle misure regolatorie concernenti il processo di Consultazione, la fornitura dei dati di contabilità e di traffico. E' emersa, in particolare, l'esigenza di integrare con specifiche disposizioni talune materie, attualmente non disciplinate dall'Autorità nei Modelli 2014, come ad esempio:

- le modalità di messa a disposizione degli Utenti della documentazione per la Consultazione;
- la procedura da seguire nel caso di modifiche alla proposta originaria del Gestore;
- le tempistiche per l'entrata in vigore dei diritti aeroportuali in relazione al procedimento di verifica della conformità degli esiti della Consultazione da parte dell'Autorità;
- i casi di sospensione dei termini del procedimento (come, ad esempio, a fronte di un ricorso).

In **Tabella 5** sono evidenziati lo status quo, ovvero la regolazione attualmente vigente, nonché la decisione dell'Autorità che sostanzia l'Opzione Finale. Nell'analisi sono state considerate solo le modifiche caratterizzate da un maggiore livello di impatto rispetto allo status quo.

Area intervento: Procedure	Opzione Status quo	Opzione Finale Decisione Autorità
Estensione del quadro delle informazioni da Gestore agli Utenti	Informativa fornita agli Utenti da parte dei Gestori (sezioni 4 ed 8 dei Modelli 2014)	Estensione della trasparenza agli Utenti anche sulle seguenti informazioni: - capacità aeroportuale secondo norme IATA/ACI; - relazione illustrativa della gestione aeroportuale dei 5 anni precedenti anno base; - dettaglio struttura tariffaria; - previsione della *policy* degli incentivi agli Utenti sul periodo regolatorio; - consistenze dell'organico preposto ai servizi principali; - comunicazione dati in formato editabile; - informazioni sull'applicazione del basket (motivazionali e di impatto sugli Utenti)
Documentazione informativa da parte degli Utenti ai Gestori	Gli Utenti dell'aeroporto sono tenuti a comunicare al Gestore aeroportuale, entro il 31 dicembre di ciascun anno nonché entro 20 gg successivi all'avvio della Consultazione adeguate documentazione informativa	Gli Utenti dell'aeroporto sono tenuti a comunicare al Gestore aeroportuale, su sua richiesta scritta prima dell'avvio della procedura di Consultazione per la revisione dei diritti aeroportuali, adeguata documentazione informativa
Fornitura all'Autorità dei dati di contabilità regolatoria e dinamica tariffaria	Nessuna evidenza dei dati sull'aviazione generale;	Nuovo elenco di informazioni, dati e documenti di cui alla sezione 4.2 dei Modelli 2014: Dettagli contabilità regolatoria in formato editabile; Dettagli aviazione generale solo in caso di infrastrutture/servizi/tariffe dedicate
Svolgimento della consultazione (voto su singoli aspetti della proposta, ruolo degli Utenti assenti, deleghe, maggioranza, raccolta osservazioni, misurazione delle WLU, trattamento delle nuove proposte in seduta, verbalizzazione)	Nei Modelli 2014 non sono previsti termini formali per la verbalizzazione; Non è previsto il voto disgiunto su singole tematiche; Il voto degli Utenti assenti all'audizione è valutato come favorevole alla proposta di revisione dei diritti (silenzio assenso); Si prevede che i partecipanti siano provvisti di delega formale; In caso di unico utente con più del 50% delle WLU, non è previsto incremento della soglia per il raggiungimento dell'intesa; La misurazione delle WLU avviene in modo concordato all'anno base.	Misurazione della rappresentatività dei volumi di traffico degli Utenti in base alle sole WLU delle ultime due stagioni IATA; Possibilità di formulare osservazioni scritte in occasione delle Consultazioni annuali; Il voto degli Utenti assenti all'audizione è valutato come favorevole alla proposta di revisione dei diritti (silenzio assenso); Raggiungimento intesa con maggioranza al 50%+1 o incremento se un utente detiene quota maggiore del 50%; Audizione aperte a tutti gli stakeholders con tutela dell'aviazione generale; Possibilità di porre in Consultazione l'entrata in vigore dei nuovi livelli tariffari. Firma verbali entro due giorni lavorativi.

Tabella 5. Macro-area Procedure

A fronte della situazione come delineatasi dalle consultazioni e alla luce della esperienza maturata nel primo biennio di applicazione dei modelli dell'Autorità, l'Opzione Finale permette di migliorare l'azione di vigilanza dell'Autorità, nonché aumentare la trasparenza e l'efficacia del procedimento di Consultazione tra Gestori e Utenti, in particolare, disponendo:

- estensione delle informazioni rese disponibili all'Autorità e agli Utenti all'interno della procedura di Consultazione, compresa la capacità aeroportuale secondo norma IATA/ACI; le incentivazioni per la promozione dell'attività volativa e l'analisi delle WLU per Vettore; i livelli di personale preposto ai servizi principali; la relazione illustrativa sulla gestione aeroportuale dei 5 anni precedenti l'anno base[5]; la formulazione di basket tariffari;
- specificazione delle informazioni da trasmettere da parte del Gestore all'Autorità e da parte degli Utenti al Gestore (in merito al traffico prospettato e alle specifiche esigenze);
- chiarimenti in merito allo svolgimento della Consultazione, come il criterio di rappresentatività riferito al traffico registrato nelle due ultime stagioni IATA.

Rispetto all'Opzione status quo, le misure contenute nella decisione finale rappresentano un miglioramento sotto l'aspetto della trasparenza e dell'efficacia dello strumento della Consultazione, con riduzione dei costi di transazione. La previsione di includere l'entrata in vigore delle tariffe all'interno del perimetro della Consultazione consente di rafforzarne l'incisività, offrendo un insieme più ampio di elementi sui quali raggiungere l'accordo di negoziazione.

La valutazione ha portato a scegliere le misure descritte nell'Opzione Finale, accogliendo le seguenti osservazioni pervenute dal mercato:

- esclusione della misurazione della rappresentatività dei volumi di traffico degli Utenti in base a criteri misti (WLU-tonnellaggio-movimenti) e computo in base alle sole WLU[6];
- ammissione alla Consultazione con possibilità di voto degli Utenti con volumi traffico inferiore al 2%[7];
- fornitura dei dati relativi all'aviazione generale separatamente in caso di infrastrutture o servizi dedicati, specificando, oltre a quanto richiesto dai Gestori, che i suddetti dati devono essere forniti anche in caso di tariffe differenziate;
- comunicazione dei dati agli Utenti in formato editabile;
- obbligo informativo degli Utenti solo in caso di richiesta scritta da parte del Gestore, prima dell'avvio della Consultazione;
- possibilità per gli Utenti di formulare osservazioni scritte nella Consultazione annuale che Gestori devono mettere a verbale.

In **Tabella 6** sono mostrati i risultati della valutazione multi-obiettivo sviluppata sulla base degli indicatori previsti nella delibera n. 136/2016, selezionando quelli di maggior impatto a fini dell'analisi degli interventi regolatori dell'area in esame.

[5] La relazione illustrativa sulla gestione aeroportuale dei 5 anni precedenti l'Anno base è stata raccomandata dal *"Thessaloniki Forum of Airport Charges Regulators - Recommendations on Consultation and Transparency"*.

[6] Una misurazione in base a criteri misti era invece presente nei Modelli sottoposti a consultazione con delibera n. 62/2017.

[7] La soglia del 2% era presente nei Modelli sottoposti a consultazione con delibera n. 62/2017.

Area intervento: Procedure	Opzione	Opzione Finale
Indicatore	**Status quo**	**Decisione Autorità**
Trasparenza	+	+++
Contabilità regolatoria	+	++
Non discriminazione	+	++
Efficacia negoziazione	+	++

Tabella 6. Valutazione multi-obiettivo delle opzioni regolatorie

Legenda:
+: assimilabile allo status quo/nessuna variazione d'impatto
++: impatto non trascurabile
+++: impatto consistente

Un elevato punteggio in termini di **trasparenza** può essere associato all'Opzione Finale in quanto tale scelta prevede di incrementare la visibilità su una molteplicità di elementi informativi utili all'Utenza e all'Autorità, in particolare in merito alle politiche di incentivazione all'attività volativa e alla messa a disposizione di dati in formato editabile. Non devono temersi effetti svantaggiosi sui Gestori aeroportuali e/o sui Vettori dal momento che procedure trasparenti e competitive, oltre a preservare l'effettività del principio di non discriminazione, assicurano il raggiungimento di un risultato di mercato, e quindi, in assenza di barriere all'entrata, efficiente.

In tema di **contabilità regolatoria** le modifiche introdotte in particolare nel caso di infrastrutture/servizi/tariffe dedicate per l'aviazione generale, agevolano l'azione di vigilanza dell'Autorità. In materia di basket, la richiesta di ulteriori oneri motivazionali e di informazioni dettagliate sull'impatto delle tariffe sulle diverse tipologie di Utenti consente di dare effettività al principio di **non discriminazione**.

La procedura di conciliazione, inizialmente presente nei modelli di cui alla delibera n. 62/2017, non caratterizza l'Opzione Finale e ciò incentiva le parti ad effettuare una negoziazione **efficace** in sede di Consultazione, così come anche la possibilità di fissare all'interno del procedimento di Consultazione la data in cui i nuovi diritti aeroportuali entrano in vigore.

(ii) Area di intervento: WACC

Per quanto riguarda il **tasso di remunerazione congrua di capitale**, i Modelli varati nel 2014 presentano l'elemento critico della staticità del *risk free rate* che determina un disallineamento dei tassi di remunerazione del capitale nel settore aeroportuale con quelli vigenti in altri settori regolamentati del trasporto. Di seguito vengono illustrate le modifiche ai Modelli 2014 (Opzione Finale):

Area intervento: WACC	Opzione Status quo	Opzione Finale Decisione Autorità
WACC (RFR, DP, *Gearing*, ERP, Beta, Aliquote fiscali, WACC incrementale)	RFR: BTP decennali 2013-14 = 3,9%; Premio al debito: max 2% (fisso 2%, Modello 3); *Gearing*: nozionale 50/50 (Modello 3); ERP= 5%; Beta: - per soc. quotate, beta proprio; - per soc. non quotate, benchmark - fisso per Modello 3 (0,6) Aliquote fiscali= 31,3%; WACC incrementale se contenuto in proposta ENAC	RFR: BTP decennali 12 mesi prima avvio consultazione Premio al debito: max 2% (fisso 2% Modello 3); *Gearing*: nozionale 30/70 (Modello 3); ERP= 5,5%; Beta: - per soc. quotate, beta proprio; - per soc. non quotate, benchmark; - fisso per Modello 3 (0,8); Aliquote fiscali= vigenti Anno Base; WACC incrementale se contenuto in proposta ENAC

Tabella 7. Macro-aera WACC

In accordo con il principio di continuità, l'Opzione Finale mantiene quindi l'impianto di calcolo esistente, lasciando ad una successiva fase di revisione la modifica del calcolo dei parametri. Ciò non preclude tuttavia un'analisi finalizzata ad un "*fine tuning*" dei parametri esistenti sulla base delle recenti esperienze maturate durante le Consultazioni e sulle osservazioni degli *stakeholder*. I parametri presi in considerazione sono di seguito riportati:

1. la struttura finanziaria (*gearing*);
2. il coefficiente beta, quale misura del rischio sistematico;
3. il premio sul debito (*debt premium* - DP);
4. il tasso privo di rischio (*risk free rate* - RFR);
5. il maggior rendimento di mercato rispetto al tasso privo di rischio (*equity risk premium* - ERP);
6. l'aliquota fiscale.

Per il calcolo del *gearing* nei Modelli 1 e 2 l'Opzione Finale non opera alcuna modifica. Per quanto concerne il Modello 3 è stato adeguato il *gearing* dal valore di 0,5 al valore pari a 0,3. Quest'ultimo è frutto dell'analisi dei bilanci delle 24 società aeroportuali che rientrano nell'ambito di applicazione del Modello 3. Preliminarmente, è utile rammentare che le dinamiche di una struttura finanziaria risentono della dimensione economica dell'impresa e del rischio di impresa derivante dal grado di regolamentazione cui è soggetto l'operatore. La scelta del valore dello 0,3 è stata effettuata in base ad un'analisi dei 24 gestori aeroportuali ricadenti nel Modello 3 dove sono state riscontrate caratteristiche molto differenti: basti pensare che l'aeroporto con minore traffico è Grosseto, con 250 passeggeri, e quello con maggiore traffico è Verona, con 2.750.190. Maggiore omogeneità invece è riscontrabile per quei gestori che sono compresi nella fascia di traffico passeggeri tra 1 e 3 milioni. Per questo motivo, l'Opzione Finale considera i gestori aeroportuali con traffico compreso tra 1 e 3 milioni di passeggeri annui compiendo un'analisi della struttura finanziaria degli ultimi cinque anni, dal 2011 al 2015. È stato calcolato il *gearing* medio di questi aeroporti[8], con riferimento a periodi di cinque anni, a quattro ed a tre; in tutti e tre i casi si è sostanzialmente confermata la tendenza a posizionarsi nell'intorno di 0,3, che si è pertanto confermato.

[8] Alghero, Genova, Lamezia Terme, Olbia, Trapani, Treviso e Verona.

Per gli aeroporti appartenenti al Modello 3, l'Opzione Finale prevede un maggior favore verso i potenziali investitori, attraverso la previsione di un beta maggiorato (0,8), in linea con le ultime rilevazioni di mercato, e un *gearing* più contenuto.

Per il *risk free rate*, l'Opzione Finale considera come *benchmark* il BTP decennale prendendo in esame i 12 mesi dall'avvio della Consultazione, prevedendo quindi un adeguamento del calcolo alle mutate condizioni macroeconomiche. Il *risk free rate* che, per il periodo regolatorio di 4 anni era indicato nei Modelli ART pari al valore nozionale di 3,9%, se ricalcolato a fine febbraio 2017, scenderebbe all'1,59%.

Per il calcolo dell'*equity risk premium*, essendo un dato non direttamente osservabile, seguendo una prassi regolatoria consolidata, è stato effettuato un confronto con le stime DMS (Dimson, Marsh, Staunton) su dati storici e medie aritmetiche per l'Italia nel periodo 1900-2016 e *benchmark* con altri regolatori italiani (AGCOM e AEEGSI), apportando un aggiornamento a 5,5%.

Il calcolo dell'aliquota fiscale non ha subito modifiche nel metodo. Si è semplicemente adeguato al nuovo quadro normativo previsto dalla legge di stabilità 2017, che ha aggiornato le aliquote IRES e IRAP che sono rispettivamente, al 24% e al 4,82%.

Sulla base dei dati di contabilità regolatoria relativi agli aeroporti oggetto di valutazione di conformità da parte dell'Autorità, si può stimare l'impatto dei nuovi parametri del WACC idoneo a produrre una riduzione del tasso di rendimento congruo del capitale, a seconda dell'aeroporto considerato, nell'ordine del 4-7% (in media 5,8%), che assocerebbe una diminuzione della tariffa media nell'ordine dell'1-9% (in media 4,8%)[9].

Conclusioni

L'analisi AIR effettuata ha seguito l'impostazione prevista dal documento "Metodi di analisi di impatto della regolamentazione dell'Autorità di regolazione dei trasporti", adottato con delibera n. 136/2016.

Per valutare l'efficacia dell'azione regolatoria e l'impatto delle modifiche apportate con la revisione dei modelli aeroportuali, si effettuerà un monitoraggio delle procedure che saranno avviate in conformità a quanto disposto dalla delibera n. 92/2017.

Il Dirigente dell'Ufficio Affari economici
f.to *Cinzia Rovesti*

[9] Si consideri, tuttavia, che tale impatto è solo ipotetico in quanto, come già precisato, i nuovi valori del WACC si applicano alle Consultazioni avviate dopo l'entrata in vigore dei nuovi modelli.