



**CONSULTAZIONE SULLA REVISIONE DEI MODELLI DI REGOLAZIONE DEI
DIRITTI AEROPORTUALI APPROVATI CON LA DELIBERA N. 92/2017**

OSSERVAZIONI ASSAEROPORTI

I. PREMESSA.

1. Con questo documento l'ASSOCIAZIONE ITALIANA GESTORI AEROPORTI - ASSAEROPORTI intende presentare prime osservazioni ai documenti pubblicati nell'ambito del procedimento di consultazione per la revisione dei modelli di regolazione dei diritti aeroportuali avviato con Delibera n. 118/2019, pubblicata il 1° agosto u.s.

2. Prima di far ciò, ed in via del tutto preliminare, Assaeroporti rileva che le misure tariffarie proposte con i documenti posti in consultazione si discostano considerevolmente, sotto numerosi e rilevanti profili, da quelle in vigore, al punto da poter ritenere che oggetto del presente procedimento non sia la "mera" revisione dei Modelli, quanto piuttosto la definizione di Nuovi modelli di regolazione dei diritti aeroportuali.

3. In particolare, i nuovi Modelli:

- (i) si pongono in netta discontinuità con quelli approvati da codesta Spett.le Autorità con Delibera n. 64/2014 del 17 settembre 2014 e successivamente aggiornati con la Delibera n. 92/2017 del 6 luglio 2017;
- (ii) incidono in modo significativo sull'impianto posto alla base dei modelli vigenti;
- (iii) contengono, nelle 62 misure proposte, profili altamente complessi e profondamente innovativi, anche rispetto al quadro internazionale di riferimento;
- (iv) prevedono soluzioni tecniche che non tengono adeguatamente conto delle specificità del settore del trasporto aereo, connotato da profonde peculiarità e complessità, *in primis* da una crescente pressione competitiva;
- (v) non consentono, sulla base degli elementi attualmente a disposizione, di effettuare una compiuta valutazione dell'impatto economico e finanziario che le nuove misure regolatorie determineranno sulle società di gestione aeroportuale, compromettendo, pertanto, in radice una compiuta esplicazione del diritto di partecipazione procedimentale.

4. In tale contesto, non possiamo esimerci dal segnalare la forte preoccupazione legata ad un incisivo cambiamento della regolazione tariffaria vigente che si è dimostrata, fino ad oggi, un efficace strumento per lo sviluppo del sistema aeroportuale nazionale.

5. Inoltre, i nuovi Modelli introducono dei meccanismi che sono in grado di incidere in modo significativo sugli investimenti e sulle strategie di sviluppo delle imprese che operano nel settore, con il rischio di determinare rilevanti ripercussioni sui livelli occupazionali, nonché sulla programmazione e pianificazione delle infrastrutture aeroportuali, sulle priorità di investimento e sulle strategie di sviluppo della connettività del Paese, scelte che rientrano nella Politica generale del trasporto aereo.

6. Ciò premesso, Assaeroporti, senza che la partecipazione al presente procedimento possa comportare acquiescenza alla Delibera n. 118/2019, agli atti ad essa allegati e a quelli ad essa presupposti o conseguenti, e riservandosi ogni azione a tutela dei diritti e degli interessi propri e dei suoi associati, auspica a che il contributo offerto con questo documento – fermo quanto di seguito rilevato in ordine alla non congruità del termine concesso – possa indurre codesta Spett.le Autorità ad effettuare un compiuto riesame della proposta di revisione dei modelli tariffari vigenti e, all’esito, ad avviare un nuovo procedimento istruttorio o, in subordine, ad indire una seconda consultazione, previa pubblicazione di nuovi documenti che tengano conto e recepiscano le osservazioni di seguito svolte dalla scrivente Associazione e degli ulteriori contributi ed approfondimenti che Assaeroporti si riserva sin d’ora di effettuare nelle opportune sedi.

II. IL CONTESTO DI RIFERIMENTO

7. Prima di formulare le osservazioni della scrivente Associazione in ordine alla nuova proposta regolatoria, appare opportuno procedere ad una corretta illustrazione del contesto di riferimento, nell’ambito del quale è stato avviato il presente procedimento.

8. Con Delibera n. 84/2018, pubblicata il 14 settembre 2018, codesta Spett.le Autorità ha avviato il procedimento di revisione dei Modelli di regolazione dei diritti aeroportuali approvati con la Delibera n. 92/2017.

9. Il Procedimento è stato avviato perché codesta Spett.le Autorità ha ritenuto *«necessario valutare l’opportunità di eventuali interventi in merito ai profili regolatori concernenti: (i) l’efficienza e l’elasticità dei costi di gestione; (ii) l’utilizzo ottimale della capacità aeroportuale; (iii) il trattamento dei margini commerciali; (iv) i riflessi tariffari*

dell'incentivazione all'attività volativa; (v) la definizione dei piani relativi ai nuovi progetti di infrastrutture aeroportuali; (vi) gli aeroporti con traffico inferiore al milione di passeggeri annui e le reti aeroportuali; (vii) il tasso di remunerazione del capitale investito; (viii) la contabilità regolatoria».

10. È bene rammentare sin d'ora che i modelli approvati con la Delibera n. 92/2017, sono stati adottati nel doveroso rispetto «*del principio di stabilità del quadro regolatorio vigente*» (cfr. pag. 3 della Relazione istruttoria allegata alla Delibera n. 92/2017). Infatti, con la Delibera n. 92/2017 è stato realizzato «*un intervento di limitata revisione del testo [dei] Modelli regolatori [all'epoca vigenti], basato su una complessiva riscrittura finalizzata ad assicurare una maggiore chiarezza espositiva, effettuando i soli interventi emendativi strettamente necessari ad adeguare gli aspetti che hanno rivelato modalità applicative migliorabili, e tenendo conto inoltre della necessità di assicurare la coerenza dell'impianto regolatorio con le misure adottate per la tariffazione dell'accesso alle altre infrastrutture di trasporto, nonché, in relazione alla remunerazione del capitale (WACC), con il contesto di mercato*».

11. L'applicazione dei meccanismi tariffari vigenti, su cui codesta Spett.le Autorità intende intervenire in modo incisivo all'esito del presente Procedimento, ha contribuito complessivamente ai positivi risultati del settore, consentendo – soprattutto per gli scali di grandi e medie dimensioni – il reperimento delle risorse necessarie per la realizzazione degli investimenti per l'adeguamento e lo sviluppo delle infrastrutture aeroportuali del nostro Paese, contribuendo a rendere il sistema aeroportuale italiano competitivo rispetto al mercato europeo e favorendo, pertanto, la crescita del traffico aereo che – si nota – ha visto l'Italia confermarsi come il quarto mercato europeo dell'aviazione, sia nel 2017 che nel 2018, con un tasso di crescita superiore alla media europea.

12. Ciò trova conferma anche nei dati riportati nello Schema di AIR allegato alla Delibera n. 118/2019 (v. in particolare, pagg. 14 ss.), dai quali si evince che il traffico aereo italiano ha registrato un costante incremento tra il 2010 ed il 2018. Con riguardo al comparto passeggeri, in particolare, dal 2010 al 2016, il volume di traffico in Italia è passato da 109 mln a 134 mln, con un incremento pari al 23%. Inoltre, nel 2018 il volume

del traffico passeggeri è stato pari a 184,8 milioni di passeggeri, in crescita rispetto al 2017 del 5,8%.

13. Quanto appena osservato assume particolare rilievo poiché dimostra che il sistema di regolazione tariffaria attualmente in vigore ha favorito una **sempre maggiore concorrenza**, nell'ambito di una crescita bilanciata della capacità aeroportuale, non solo tra i gestori aeroportuali, ma anche tra vettori aerei (soprattutto per quegli scali dove le compagnie aeree sono dotate di significativa leva dal lato della domanda).

14. Nella corretta ricostruzione del quadro fattuale di riferimento, dunque, non si può prescindere dal porre in evidenza la crescente competizione tra aeroporti, fenomeno che di recente è stato oggetto di analisi nell'ambito di vari studi, tra cui citiamo quelli condotti da Oxera e ICCSAI a livello, rispettivamente, europeo e nazionale, studi entrambi presentati a codesta Ecc.ma Autorità nell'aprile 2018. Nello specifico, l'analisi condotta da ICCSAI sul mercato italiano ha messo in evidenza come il contesto competitivo rilevante per il sistema aeroportuale nazionale sia sempre più quello europeo o, in taluni casi, addirittura globale.

15. Significativo, poi, è il fatto che l'incremento del traffico sugli scali nazionali sia stato favorito in modo considerevole anche dalle misure di incentivazione all'avvio e/o allo sviluppo di rotte aeree che sono state messe in atto da numerosi gestori in conformità al quadro normativo e regolatorio di riferimento, siccome risultante dall'art. 13 del D.L. n. 145/2013, dalle «*Linee guida inerenti le incentivazioni per l'avviamento e lo sviluppo di rotte aeree da parte di vettori ai sensi dell'art. 13 commi 14 e 15, del decreto legge 23 dicembre 2013, n. 145, come modificato dalla Legge di conversione 21 febbraio 2014 n.9*» adottate dal MIT il 12.8.2016 e dalla Comunicazione della Commissione europea 2014/C 99/03.

16. Sul punto – come meglio si dirà nel prosieguo del presente documento – è opportuno sin d'ora richiamare l'attenzione di codesta Spett.le Autorità sul fatto che **la conclusione di contratti di incentivazione è una pratica commerciale comunemente svolta dai gestori aeroportuali che operano in ambito nazionale ed europeo.**

ACI Europe, l'associazione europea dei gestori aeroportuali, stima che, attualmente, più dell'85% degli aeroporti UE eroghino incentivi ai vettori per stimolare la crescita del traffico e aumentare la connettività aerea. Inoltre, nel contesto di mercato attuale che,

come detto, è caratterizzato da una forte pressione competitiva, un altro aspetto rilevante è che beneficiano di tali incentivi non solo i vettori *low cost* ma anche le compagnie aeree tradizionali.

17. Gli elementi appena richiamati contribuiscono a dimostrare che **non vi è alcuna necessità di intervenire con urgenza** attraverso l'introduzione di misure fortemente innovative e potenzialmente destabilizzanti per i singoli gestori e per l'intero settore, oltre che di difficile valutazione (a causa del *deficit* informativo che caratterizza i documenti in consultazione) nell'ambito di un settore già regolato con misure i cui rispettivi destinatari hanno anche di recente dimostrato di condividere.

18. In chiusura, va infine evidenziata la specifica posizione dei gestori aeroportuali che hanno stipulato i contratti di programma previsti dall'art. 17, comma 34-bis, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102.

Sul punto, fermo quanto previsto dalla normativa vigente e dalle pattuizioni contrattuali disciplinate da detti contratti, preme in questa sede richiamare l'attenzione di codesta Spett.le Autorità sul fatto che tali gestori contribuiscono in modo sostanziale, grazie anche ai **sistemi tariffari vigenti definiti secondo i principi e criteri posti alla base dei rispettivi contratti di programma**, a rendere attrattivo l'intero sistema aeroportuale nazionale, attraverso, fra l'altro, la realizzazione di imponenti piani di investimento di lunga durata e il rispetto di standard qualitativi molto elevati, riconosciuti ed apprezzati anche a livello internazionale.

Quanto detto, a maggior ragione, deve essere adeguatamente considerato, anche al fine di garantire la certezza e la stabilità del quadro regolatorio, in conformità al dettato e allo spirito del citato art. 17, comma 34-bis, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102. La suddetta norma ribadisce la posizione del legislatore nazionale a favore dello sviluppo di una rete di trasporti intermodali fra i paesi dell'Unione Europea secondo una visione di lungo periodo che è uno degli assi portanti della disciplina europea nel settore dei trasporti (v. ad es. artt. 170-171 del TFUE). Il **sistema di tariffazione pluriennale** contenuto nei suddetti Contratti di Programma, è fondato su modalità e regole di aggiornamento **valide per l'intera durata del rapporto concessorio** in modo da assicurare certezza e stabilità nel tempo della disciplina tariffaria, requisiti fondamentali per garantire la realizzazione di ingenti

piani di investimento e di piani di sviluppo che richiedono l'accesso ai mercati dei capitali e prevedono la recuperabilità del capitale impegnato solo in un arco temporale esteso.

Di tali specificità codesta Spett.le Autorità non può non tener conto, anche alla luce del peculiare ruolo che gli scali rientranti nell'ambito di applicazione della citata norma rivestono per il sistema aeroportuale nazionale.

III. IL PROCEDIMENTO E I DOCUMENTI IN CONSULTAZIONE.

19. È nell'ambito del contesto sopra sinteticamente descritto che è stato avviato il presente Procedimento.

20. Ciò, come si è detto, è avvenuto con la Delibera n. 84/2018, pubblicata contestualmente ad un comunicato stampa con il quale codesta Spett.le Autorità ha preannunciato la richiesta alle società concessionarie aeroportuali e agli altri *stakeholders* delle informazioni e dei dati tecnico-economici necessari a redigere la proposta di revisione dei modelli di regolazione, che avrebbe dovuto essere *«oggetto nel primo trimestre 2019 di una consultazione pubblica e di un'audizione con i soggetti interessati»*.

21. Con la Delibera n. 84/2018, il termine di conclusione del Procedimento è stato inizialmente individuato nel 30 settembre 2019.

22. Tra la data di pubblicazione della Delibera n. 84/2018 (14 settembre 2018) e quella di avvio della Consultazione (1° agosto 2019) è trascorso circa un anno. Ciò è particolarmente significativo per due ordini di ragioni:

- (i) innanzitutto, perché fornisce una ulteriore prova dell'insussistenza di giustificati motivi per intervenire nella regolazione dei diritti aeroportuali con urgenza. Se, infatti, codesta Spett.le Autorità avesse ravvisato la necessità di un intervento tempestivo, allora di certo non avrebbe atteso quasi un anno per indire la Consultazione;
- (ii) inoltre, perché dimostra che le misure regolatorie che codesta Spett.le Autorità propone di introdurre all'esito della Consultazione necessitano di complessi approfondimenti, di articolate analisi e di indispensabili valutazioni di impatto che anche i soggetti destinatari delle misure, allorché sono chiamati a prendere parte ad una consultazione, hanno il diritto di espletare in un termine congruo che, nel caso di specie, non è stato concesso. A fronte dei quasi dodici mesi impiegati dalle strutture interne di codesta Spett.le Autorità per elaborare le complesse, ma



comunque incomplete, proposte regolatorie che intende istituire si ritiene assolutamente non congruo il termine di “soli” sessanta giorni – peraltro coincidenti con il periodo estivo – concesso per la presentazione delle osservazioni da parte dei soggetti interessati.

23. In considerazione di ciò, il 13 settembre u.s. Assaeroporti ha presentato una **istanza motivata di proroga del termine** concesso, con la Delibera n. 118/2019, per la presentazione delle osservazioni:

- (i) rappresentando la necessità di disporre di maggior tempo per completare l’analisi e l’approfondimento della documentazione oggetto della Consultazione; e
- (ii) richiamando l’attenzione di codesta Spett.le Autorità sul fatto, noto alle strutture, che nei mesi di agosto e settembre, oltre alle difficoltà di coordinamento legate al periodo estivo, numerose società di gestione aeroportuale sono impegnate nella predisposizione della documentazione relativa alle consultazioni tariffarie annuali. Da qui, l’oggettiva esigenza di disporre di maggior tempo per confrontarsi con le proprie associate.

24. Con nota prot. n. 10862 del 16 settembre u.s., codesta Spett.le Autorità ha tuttavia negato la concessione di un maggior termine, adducendo una motivazione scarna e difficilmente comprensibile, specie se esaminata alla luce delle risultanze dei documenti posti in consultazione.

Il Diniego di Proroga, in particolare, è stato motivato osservando:

- (i) in primo luogo, che *«la documentazione posta in consultazione pare rappresentare elementi di significativa discontinuità solo in relazione alla Misura 19 (Trattamento del margine derivante dalle attività accessorie), per la quale si ritiene che la quantificazione e l’analisi degli effetti ben si sia potuta realizzare nel periodo della consultazione»;*
- (ii) in secondo luogo, che i tempi della consultazione *«sono stati fissati in ben 60 giorni (rispetto agli ordinari 30) proprio tenendo conto anche del periodo estivo»;*
- (iii) in terzo luogo, che la richiesta di proroga non consentirebbe *«di cogliere il valore aggiunto che un eventuale prolungamento dei termini procedurali potrebbe apportare, a fronte invece dei potenziali benefici ottenibili attraverso una tempestiva entrata in vigore della nuova disciplina, comunque proporzionata nel bilanciamento di tutti gli interessi coinvolti».*



IV. VALUTAZIONI SUL PROCEDIMENTO E SUL DINIEGO DI PROROGA.

25. Gli atti assunti nell'ambito di questo Procedimento, specie se valutati alla luce degli elementi di contesto sopra descritti, presentano diversi aspetti di criticità che la scrivente Associazione non si può esimere dal rilevare, anche in relazione ai principi generali di certezza del diritto, di ragionevolezza, di proporzionalità e di logicità che devono guidare l'esercizio della potestà regolatoria, come verrà più dettagliatamente illustrato nelle successive sezioni.

26. Si rileva innanzitutto che codesta Spett.le Autorità, pur avendo formalmente applicato il proprio «*Regolamento per lo svolgimento in prima attuazione dei procedimenti per la formazione delle decisioni di competenza dell'Autorità e per la partecipazione dei portatori di interesse*», ha sostanzialmente vanificato, in ragione dei tempi e delle modalità della consultazione, l'efficacia stessa della partecipazione al procedimento dei portatori di interessi, fra i quali a pieno titolo si pone la scrivente Associazione.

27. Come è noto, l'adozione degli atti di regolazione deve essere preceduta da un'**adeguata consultazione pubblica**. L'esercizio dell'attività di regolazione, infatti, impone di assicurare in modo quanto mai ampio la legalità in senso procedimentale. Da qui la necessità di garantire **rafforzate forme di partecipazione agli operatori del settore**.

Il diritto di partecipazione, invero, non si risolve nel "formale" invito rivolto agli operatori di presentare proposte e/o osservazioni su un documento di consultazione preventivamente pubblicato. Tale diritto, piuttosto, deve essere parametrato, volta per volta, alle **specifiche misure regolatorie che l'Autorità del settore intende istituire**.

È evidente, infatti, che:

- (i) mentre gli interventi regolatori che si pongono in linea di continuità con il quadro previgente richiedono un minor impegno da parte dei rispettivi destinatari (da qui, la possibilità di assegnare ad essi un termine ristretto per esercitare il diritto di partecipazione al procedimento);
- (ii) una consultazione finalizzata ad introdurre misure innovative e/o la cui comprensione e valutazione richieda complessi approfondimenti tecnici, impone di mettere a disposizione dei destinatari un **adeguato set informativo**, nonché di



assicurare un lasso di tempo superiore per poter offrire il proprio contributo, anche al fine di poter stimare l'impatto della regolazione.

28. Esaminando gli atti del Procedimento alla luce dei principi che precedono, Assaeroporti ritiene che il proprio diritto alla partecipazione alla Consultazione non sia stato rispettato:

- (i) sia perché con la Delibera n. 118/2019 codesta Spett.le Autorità ha concesso **un termine non congruo** – e peraltro coincidente con i mesi di agosto e di settembre – per formulare le proposte ed osservazioni sui documenti in consultazione;
- (ii) sia perché con il diniego di proroga codesta Spett.le Autorità ha confermato il termine originariamente fissato, **senza motivare adeguatamente l'esigenza di intervenire con urgenza** mediante una nuova regolamentazione del settore (che è già completa e funzionante);
- (iii) sia perché i documenti posti in consultazione **non forniscono tutti gli elementi necessari a valutare quale sia l'effettivo impatto** che dall'attuazione delle misure proposte potrebbe conseguire (v. infra § IV).

29. A ciò si aggiunga che, come ben noto a codesta Autorità, il potere regolatorio, specie quando incida sui meccanismi tariffari, è caratterizzato da un elevato tasso di complessità tecnica che impone di verificare, con particolare rigore:

- (i) la completezza dell'istruttoria propedeutica alla introduzione di nuove misure regolatorie;
- (ii) la conformità di queste ultime alla normativa di riferimento;
- (iii) la loro coerenza ai principi di ragionevolezza, di logicità, di adeguata motivazione, di proporzionalità.

30. Ciò è tanto più vero ogni qual volta, come nella specie, le misure oggetto della procedura di consultazione incidano su un assetto regolatorio preesistente, innovandolo e/o modificandolo nei suoi tratti fondanti.

31. In particolare, nell'esercizio del potere regolatorio devono essere attentamente ponderate tutte le modalità applicative delle misure proposte, la loro idoneità a perseguire i fini predeterminati dalla legge e/o dichiarati dal regolatore, la loro capacità a non incidere negativamente e/o senza un giustificato motivo sulle situazioni specifiche degli operatori economici nei cui confronti sono rivolte.



32. Fondamentale, a questo fine, è la valutazione della **coerenza della nuova regolazione al principio di proporzionalità**, in base al quale la regolazione deve essere:

- (i) idonea a raggiungere lo scopo perseguito dall’Autorità di settore (avuto riguardo al rapporto fra mezzo utilizzato e fine da raggiungere);
- (ii) necessaria (per insussistenza di alternative più miti per raggiungere il medesimo risultato);
- (iii) adeguata (perché tollerabile da parte dei rispettivi destinatari).

33. Alla luce di quanto sin qui detto, nel ribadire la non congruità dei termini concessi per la presente consultazione, Assaeroporti sottopone a codesta Ecc.ma Autorità, con specifico riferimento alle principali misure regolatorie proposte, le seguenti osservazioni – svolte sulla base delle analisi e degli approfondimenti che è stato possibile effettuare nel tempo concesso e con gli elementi a disposizione – impregiudicato ogni altro diritto e riservandosi, sin d’ora, di rappresentare, in ogni opportuna sede, ulteriori contributi, approfondimenti e valutazioni in merito ai nuovi meccanismi di regolazione proposti.

V. OSSERVAZIONI SULLE PRINCIPALI MISURE REGOLATORIE OGGETTO DI CONSULTAZIONE.

A) EFFICIENZA ED ELASTICITÀ DEI COSTI DI GESTIONE (MISURE 15 E 18, ANNESSO 10)

34. Il documento di consultazione prevede, alla Misura 18, che i costi operativi degli aeroporti con traffico superiore al milione di passeggeri siano ridotti di un coefficiente di incremento della produttività da efficientamento annuo, descritto nella Misura 15, determinato dall’ART con la tecnica statistica della *Stochastic Frontier Analysis*, sulla base della metodologia descritta nell’Annesso 10.

35. Ebbene, al riguardo va innanzitutto rilevato che, nonostante la misura proposta sia del tutto innovativa nel settore aeroportuale, rispetto all’assetto vigente, la documentazione posta in consultazione non offre alcuna evidenza delle ragioni che hanno spinto codesta Ecc.ma Autorità a ritenere replicabile, anche nel sistema di regolazione tariffaria degli aeroporti, l’esperienza maturata dalla stessa in altri settori dei trasporti.

Peraltro, diversamente da quanto previsto nella presente consultazione, ci risulta che, negli altri settori, sul parametro di efficientamento delle imprese regolate codesta Spett.le Autorità abbia avviato un apposito procedimento.

Nella presente consultazione, invece, il parametro di efficientamento sembra rivestire per codesta Spett.le Autorità un ruolo assolutamente marginale, tanto da dedicare alla sua trattazione poche pagine, sia nell'atto di regolazione, che nella relazione illustrativa e nello schema AIR.

36. Sebbene il documento non contenga uno specifico quesito sul punto, va comunque ribadito fermamente come, ad avviso della scrivente Associazione, **la misura proposta non sia adeguata per il settore del trasporto aereo.**

37. In particolare, la *Stochastic Frontier Analysis* presenta importanti limitazioni che la rendono poco adatta ad individuare i costi efficienti a fini tariffari per il rischio elevato di commettere errori nella stima. Gli studi accademici che analizzano l'efficienza degli aeroporti presentano differenze notevoli in termini di dati, perimetro dell'analisi, variabili di output e tecniche di stima. Elevati livelli di inefficienza sono generalmente riconducibili a specificazioni del modello limitate e ad elementi esogeni al di fuori del controllo degli aeroporti, come ad esempio fattori ambientali e territoriali che ne influenzano i costi.

38. La *Stochastic Frontier Analysis* **non è mai stata usata da un regolatore per imporre obiettivi di efficientamento nel settore degli aeroporti.** In passato, alcuni regolatori europei – la *Dublin Airport Authority* in Irlanda e la *Civil Aviation Authority* nel Regno Unito – hanno effettuato analisi di *benchmarking* alternative alla *Stochastic Frontier Analysis*, utilizzando indicatori parziali di produttività, come ad esempio i costi operativi per unità di carico, per determinare obiettivi di efficientamento. Tale approccio è poi stato abbandonato a causa dei limiti della metodologia e della poca comparabilità dei dati. A tal proposito, appare rilevante quanto riportato nell'*Explanatory Memorandum* allegato al *Dutch Aviation Act* (che recepisce nell'ordinamento nazionale olandese la Direttiva 2009/12/CE), ove viene precisato che, nell'introdurre incentivi all'efficientamento per garantire la ragionevolezza delle tariffe aeroportuali, non è possibile effettuare una stima affidabile dei costi efficienti. (*Dutch Aviation Act, Explanatory Memorandum, § 3.*)



39. Le informazioni messe a disposizione nell’ambito della presente consultazione non sono sufficienti ad effettuare una stima puntuale della percentuale di efficientamento applicabile a ciascuno scalo. Codesta Spett.le Autorità, infatti, elenca in via “esemplificativa” una serie di variabili di controllo, senza però indicare né il *set* di variabili che l’Autorità utilizzerà, né la metodologia per determinarle. Anche per la quantificazione degli *output* di ciascun aeroporto, l’atto di regolazione afferma genericamente che l’output sarà misurato “*alternativamente (o congiuntamente) in termini di passeggeri, movimenti, merci, WLU*”, senza fornire ulteriori dettagli.

40. Tra le poche informazioni messe a disposizione, ve ne sono alcune di cui non si comprende la *ratio*, quale ad esempio la scelta di utilizzare l’area del sedime aeroportuale come indicatore di quantità nella definizione di una variabile di prezzo. Infatti, l’area del sedime non riflette adeguatamente il variare degli *input* per la produzione di anno in anno. Come noto, l’estensione del sedime aeroportuale è per lo più il risultato di scelte effettuate in passato da decisori pubblici e con finalità molto diverse (ad es., alcuni aeroporti oggi aperti al traffico civile erano originariamente destinati esclusivamente ad attività militari). L’utilizzo di variabili che non riflettono il variare degli input per la produzione, come ad esempio l’area del sedime, conduce a stime distorte dell’inefficienza.

41. Il documento di consultazione individua inoltre due forme funzionali e tre specificazioni alternative del modello. Dall’analisi preliminare effettuata sulla base delle informazioni allo stato disponibili emerge che **forme funzionali e specificazioni del modello diverse conducono a stime dell’inefficienza notevolmente differenti e talvolta contraddittorie.**

A tal ultimo proposito, dalle preliminari analisi condotte emerge che, a parità di specificazione, il livello di inefficienza possa variare dal 31%, se stimato con la funzione Cobb-Douglas, all’1% se stimato con la funzione translogaritmica. Similmente, a parità di forma funzionale, il livello di inefficienza stimato con la funzione translogaritmica potrebbe variare dall’1% al 55% a seconda della specificazione considerata. In tale contesto, caratterizzato da una così ampia variabilità delle stime, l’utilizzo di un valore medio, come previsto dal documento in consultazione, non appare corretto.

42. Il numero limitato di osservazioni disponibili permette la stima di modelli con un numero limitato di variabili di controllo. Come noto, le stime dell’inefficienza

risentono severamente del problema delle c.d. “variabili omesse”, ossia di quelle variabili non incluse nel modello che confluiscono nell’errore stocastico, conducendo a valori distorti e sovrastimati dell’inefficienza. Non vi è dunque alcuna garanzia che i modelli utilizzati dall’Autorità possano essere rappresentativi dell’inefficienza degli aeroporti.

43. A ciò si aggiunga che la mancata produzione, da parte di codesta Spett.le Autorità, di una Nota metodologica a chiarimento delle modalità di rilevazione dei dati richiesti ai gestori aeroportuali nell’ambito del procedimento avviato con delibera n. 84/2018, ha determinato, per alcune variabili, una forte disomogeneità, per effetto della discrezionalità nella elaborazione dei dati da parte dei singoli gestori che ne compromette inevitabilmente la comparabilità. Ad esempio, da alcune preliminari verifiche, sembrerebbe emergere che i vari gestori abbiano diversamente interpretato la richiesta relativa all’estensione del sedime aeroportuale, stanti le specificità di ciascuno scalo legate, fra l’altro, alla natura civile o militare del sedime.

44. Si rileva inoltre come **l’atto di regolazione preveda, in modo irragionevole, tra i costi suscettibili di efficientamento, tutti i costi di gestione**, nonché gli oneri legati a nuove infrastrutture e a disposizioni normative o regolamentari. Al riguardo, si evidenzia che:

- (i) solo una quota di tali costi è comprimibile per l’esistenza di vincoli fattuali, normativi e regolatori;
- (ii) l’assoggettamento al *price-cap* degli oneri legati a nuove infrastrutture presuppone, senza alcuna evidenza a supporto, che gli stessi siano “inefficienti” e siano efficientabili in misura pari agli altri costi operativi;
- (iii) l’obbligo di efficientamento anche degli oneri incrementali legati a nuove disposizioni normative e regolamentari, ivi inclusi, tra gli altri, quelli in materia di *safety* e *security*, rischia di compromettere la prioritaria salvaguardia degli obiettivi di sicurezza, in un settore, quale quello aeroportuale, che in tale ambito presenta caratteristiche assolutamente peculiari.

45. Infine, si evidenzia come **le attuali regole tariffarie già incentivino gli aeroporti a ridurre i costi operativi**, prevedendo che gli stessi vengano aggiornati annualmente sulla base della crescita attesa del traffico e dell’elasticità delle singole voci di costo rispetto ai volumi. I fattori di elasticità individuati dagli attuali modelli, compresi



nell'intervallo 0,15-0,35, già impongono quindi una riduzione dei costi unitari di anno in anno, agendo come incentivo ad efficientare.

B) UTILIZZO OTTIMALE DELLA CAPACITÀ AEROPORTUALE E TRATTAMENTO DEI MARGINI COMMERCIALI (MISURA 19)

46. Preme, innanzitutto, evidenziare come **la proposta sul margine commerciale si ponga in netta controtendenza rispetto all'evoluzione in atto nel panorama regolatorio aeroportuale europeo**, nel quale si osserva la progressiva tendenza a passare dal *single till* all'*hybrid till* o *dual till* (es. Bruxelles, Parigi). Non si osservano invece precedenti di passaggio da un regime di *dual till* a un regime di *hybrid till*. Al contrario, il regime *hybrid* è tendenzialmente utilizzato come forma di transizione da un regime *single till* a un regime *dual till* (es. Bruxelles, AENA).

A fronte di queste tendenze, il documento in consultazione **non fornisce sufficienti evidenze per dimostrare che i benefici di un passaggio da un *dual till* a un *hybrid till* siano superiori ai relativi costi**, dal punto di vista degli effetti sul sistema.

47. Per quanto riguarda gli aspetti più specifici del funzionamento del regime proposto, sebbene la complessità della formula impedisca di valutarne a pieno le implicazioni nei tempi limitati concessi dalla consultazione, un esame preliminare fa emergere numerosi rilievi, che evidenziano **contraddizioni rispetto agli obiettivi** dichiarati da codesta Spett.le Autorità, nonché potenziali effetti distorsivi. Nello specifico, e a titolo illustrativo, si formulano le seguenti considerazioni.

48. In primo luogo, quanto affermato nella relazione illustrativa secondo cui gli oneri di incentivazione all'attività volativa “*non possono essere fatti ricadere sugli altri operatori aerei non beneficiati dagli incentivi*” non tiene conto delle **rilevanti esternalità positive dell'incentivazione sul sistema nel suo complesso** con conseguenti benefici per tutti gli utenti, quali, ad esempio, la crescita dei volumi di traffico – che, a sua volta, ha impatto diretto sull'economia locale, nonché sul conseguimento di economie di scala – il migliore utilizzo dell'infrastruttura aeroportuale e l'incremento dei livelli di connettività. I benefici che discendono dall'applicazione di incentivi all'attività volativa, espressamente riconosciuti, in diverse circostanze, dalle Autorità di regolazione degli Stati membri dell'UE, sono perciò significativi e supportano l'interesse pubblico,

favorendo l'efficienza, l'economicità e la competitività del sistema aeroportuale e del sistema-Paese.

49. Non si ritiene neppure condivisibile la scelta di non considerare gli oneri di incentivazione ai fini del calcolo del margine delle attività accessorie e, di conseguenza, di non assimilarne il trattamento alle altre attività che concorrono alla definizione di tale margine. L'attuale proposta è in questo senso incoerente in quanto prevede, da un lato, che le attività di incentivazione concorrano a determinare il fattore di condivisione del margine commerciale, mentre allo stesso tempo, gli oneri associati a questa attività non potrebbero essere portati a scomputo del margine stesso, e sarebbero quindi trattati in maniera analoga alle attività non pertinenti.

50. Si segnala inoltre che, nello stabilire le attività che contribuiscono a definire il margine rilevante ai fini tariffari, codesta Spett.le Autorità non ha opportunamente differenziato le attività svolte in regime di monopolio, da quelle svolte in regime di concorrenza, che si ritiene debbano essere escluse da tale meccanismo. A questo proposito, si osserva che nello schema di analisi di impatto della regolazione, codesta Spett.le Autorità afferma che eventuali nuove disposizioni in materia di trattamento dei margini commerciali sarebbero state introdotte a seguito *“di specifiche ed approfondite indagini conoscitive, finalizzate ad accertare il grado di concorrenzialità e di gestione efficiente di ciascun aeroporto”*. I documenti di consultazione non contengono, tuttavia, alcun riferimento ad analisi di accertamento dei livelli di concorrenzialità delle attività svolte sui sedimi aeroportuali tali da giustificare l'inclusione generalizzata nel meccanismo di trattamento dei margini commerciali di tutte le attività accessorie.

51. L'inclusione del fattore μ_0 è inefficace e inappropriata rispetto all'obiettivo dichiarato di garantire il rispetto del principio di non discriminazione. Come confermato dal Forum di Salonicco, appropriati e proporzionati obblighi di trasparenza sono invece lo strumento adeguato a garantire parità di accesso.

L'inclusione del fattore μ_0 scoraggia l'erogazione di incentivazione commerciale, la quale è uno strumento ampiamente riconosciuto come efficace per favorire la crescita del traffico e migliorare l'utilizzo della capacità. Così facendo, la nuova metodologia rischia di rendere il sistema aeroportuale italiano meno competitivo a livello europeo, riducendo potenzialmente le prospettive di crescita del traffico, e di conseguenza dell'economia e

dei livelli di connettività del Paese. Ne deriverebbe, di conseguenza, una peggiore utilizzazione dell'infrastruttura, la quale a sua volta finirebbe per tradursi in tariffe più alte per tutti gli utenti (l'effetto contrario al “*contenimento dei costi per l'utenza*” auspicato dal regolatore). A ciò si aggiunga il fatto che il gestore, attraverso gli altri fattori inclusi nella formula del *till* (in particolare f_2), verrebbe ulteriormente e ingiustamente penalizzato in ragione della possibile minore utilizzazione della capacità residua.

Gli effetti delle componenti f_1 ed f_2 sono in contraddizione tra loro. A parità di altre condizioni infatti, la componente f_1 penalizza gli aeroporti con elevati livelli di congestione del terminal (in misura proporzionale al numero dei passeggeri rapportati alla superficie del terminal), mentre allo stesso tempo la componente f_2 penalizza bassi livelli di utilizzo della capacità di pista e di terminal.

52. In generale, **il meccanismo penalizza gli aeroporti che effettuano, per far fronte alle previsioni di crescita del traffico, investimenti per espandere i propri livelli di capacità,** in quanto la formula non tiene conto che nel breve periodo la nuova capacità non sarà pienamente utilizzata.

53. **La formulazione proposta dell'hybrid till rappresenta inoltre un inedito a livello internazionale,** non solo per quanto attiene in particolare alla complessità del meccanismo, ma anche in relazione ai parametri relativi all'incentivazione commerciale (μ_0), alla definizione dell'incidenza delle attività commerciali (f_1) e alla capacità residua (f_2).

In particolare, **si rileva come in nessun Paese europeo la regolazione delle politiche di incentivazione sia collegata al meccanismo del till regolatorio,** constatazione che appare facilmente spiegabile alla luce degli effetti distorsivi accennati in precedenza.

In ambito europeo, anche nei limitati casi in cui gli incentivi ai vettori influenzano il livello delle tariffe (come nel caso dell'Aeroporto di Dublino e della Germania), l'impatto degli stessi è direttamente proporzionale (ad incentivi più alti corrispondono tariffe più elevate) e non inversamente proporzionale (come nel modello proposto). Ciò in quanto le Autorità di regolazione riconoscono le esternalità positive dell'incentivazione su tutti gli utenti, assicurando perciò il recupero parziale o totale del costo dell'incentivazione dagli utenti non incentivati.

C) RIFLESSI TARIFFARI DELL'INCENTIVAZIONE ALL'ATTIVITÀ VOLATIVA (MISURA 59)

54. In aggiunta a quanto sopra rilevato in ordine all'inadeguatezza del parametro relativo alle incentivazioni (μ_0) rispetto all'obiettivo di garantire il principio di non discriminazione, nonché ai possibili effetti negativi che lo stesso fattore potrebbe avere sull'utilizzo ottimale della capacità aeroportuale, si rappresenta quanto segue con specifico riferimento ai nuovi obblighi di *disclosure*.

55. Nel condividere pienamente l'obiettivo di garantire parità di accesso e non-discriminazione nei confronti degli utenti, e nel ritenere che appropriate e proporzionate misure di trasparenza – piuttosto che il *till* regolatorio – rappresentino la modalità più idonea ad assicurare il rispetto di questi principi, si rileva però che l'approccio proposto (in termini di nuove procedure e obblighi informativi) **non appare aderente al principio di proporzionalità dell'intervento regolatorio.**

56. In primo luogo, per quanto riguarda gli obblighi di divulgazione verso il regolatore, codesta Spett.le Autorità prevede il medesimo onere informativo in relazione alle due principali casistiche di incentivazione:

- (i) incentivazioni che possono costituire aiuti di Stato; e
- (ii) incentivazioni erogate da gestori che non beneficiano di fondi pubblici.

Tuttavia, le informazioni necessarie per verificare la *compliance* dell'incentivazione rispetto alla disciplina europea degli aiuti di Stato (es. risultanze del test MEO) appaiono del tutto superflue per la verifica della *compliance* rispetto al solo principio di non discriminazione.

Si segnala a questo proposito che la mancata indicazione, nell'ambito della documentazione oggetto di consultazione, delle procedure che la Spett.le Autorità intende seguire ai fini della verifica del rispetto del principio di non discriminazione non appare conforme alla *best practice* regolatoria definita dal Forum di Salonicco¹, con il risultato di creare incertezza per i gestori al momento di definire la propria strategia commerciale.

¹ Thessaloniki Forum (2018), "Non-discrimination under the Airport Charges Directive", recommendation 3, pp. 9-12.

57. In secondo luogo, per quanto riguarda gli obblighi di divulgazione verso gli utenti, non si condivide la valutazione dell’Autorità secondo la quale i livelli di trasparenza attualmente garantiti sarebbero inadeguati.

Si ritiene, infatti, che i requisiti e le informazioni resi disponibili nelle *policy* commerciali dei gestori, pubblicate sui rispettivi siti web e che, già ai sensi dei modelli vigenti, devono essere presentate all’utenza nell’ambito della consultazione tariffaria, siano ampiamente sufficienti a consentire agli utenti di valutare la parità di trattamento.

Pertanto, si ritengono superflui i nuovi obblighi di divulgazione nei confronti degli utenti (Misura 59, paragrafo 5) e non se ne comprende la *ratio*. Si segnala piuttosto che la divulgazione di queste informazioni in sede di consultazione tariffaria, per quanto attiene in particolare all’identità dei soggetti beneficiari e all’ammontare complessivo dell’incentivazione, possa **alterare le dinamiche concorrenziali** ostacolando la conclusione di accordi commerciali tra gestore e vettori, nella misura in cui le informazioni da rendere note all’utenza consentono ai vettori operanti sullo scalo di acquisire informazioni sensibili sulle attività dei propri concorrenti, con potenziali riflessi negativi sul diritto di impresa e di libera concorrenza.

D) TASSO DI REMUNERAZIONE DEL CAPITALE INVESTITO (MISURE 13 E 14)

58. Codesta Spett.le Autorità intende basare il calcolo del tasso di rendimento del capitale investito del nuovo modello tariffario sulla metodologia standard del *Weighted Average Cost of Capital* (WACC), dichiarando di voler “*confermare complessivamente quanto previsto dai modelli 2017*”.

59. Ai fini del calcolo del WACC, tuttavia, l’Autorità si limita a definire i principi generali di stima di ciascun parametro, senza entrare nel dettaglio di alcune scelte metodologiche implementate nel nuovo modello regolatorio. **I documenti in consultazione**, infatti, **non forniscono sufficienti dettagli rispetto all’approccio seguito e ai dati utilizzati per la stima di alcuni parametri**, impedendo di fatto un’analisi completa della metodologia e la possibilità di effettuare una stima da parte dei soggetti interessati.

60. Anche riguardo a tale misura, come pure per il parametro di efficientamento, l’Autorità non pone uno specifico quesito, quasi a voler espungere dalle tematiche oggetto di consultazione tale voce fondamentale per il calcolo dei diritti aeroportuali.

61. Ritenendo indispensabile che sui parametri del WACC vi sia una specifica consultazione, evidenziamo, di seguito, le principali criticità rilevate per i singoli parametri.

62. Con riferimento al parametro beta, si rappresenta quanto segue.

Il modello non chiarisce quali sono le società comparabili da includere nel campione per la stima del beta, né tantomeno descrive i criteri di selezione del campione.

Il modello prevede di utilizzare rendimenti giornalieri del beta e un orizzonte temporale di 1-2 anni. Entrambe le scelte effettuate dall'Autorità non sono supportate dalla letteratura economica, secondo cui i rendimenti settimanali su un periodo temporale adeguato sono da preferirsi per la maggiore capacità di includere nei prezzi le informazioni di mercato.

Il modello prevede inoltre la stima del beta sulla base dei dati *raw* rilevati dalla banca dati Thomson Reuters, anziché sul valore *adjusted* del beta. Tale approccio, che modifica quello utilizzato dai modelli vigenti senza fornire alcuna motivazione, si discosta altresì da quello degli altri regolatori in Europa.

63. In relazione al *gearing*, si osserva che il documento di consultazione non riporta nel dettaglio le modalità con cui codesta Spett.le Autorità intende individuare il *gearing* nozionale, modalità che risultano quindi del tutto indeterminate (ad esempio l'orizzonte temporale su cui viene calcolata la media dei *gearing*, come debba essere individuato il valore dell'*equity* nel caso degli aeroporti quotati, se il *gearing* nozionale che verrà individuato dall'Autorità sarà unico per tutto il settore, o differenziato in base alla categoria dell'aeroporto). Il riferimento generico alla differenziazione per categoria di aeroporto, non meglio specificata, introduce un forte elemento di aleatorietà sulle previsioni del valore del *gearing* e, in ultima battuta, del WACC.

Va altresì evidenziato che il *gearing* nozionale, individuato sulla media di settore per tutti gli aeroporti, o per sotto-categorie, rischia di penalizzare alcuni aeroporti e di avvantaggiarne altri, diventando di fatto una misura selettiva e, conseguentemente, penalizzante o distorsiva per la concorrenza.

64. Per quanto concerne il costo del debito, il documento di consultazione prevede che la stima dello stesso venga effettuata utilizzando la media di settore degli ultimi 5 anni, rilevata su dati dei gestori, indicando tuttavia solo a grandi linee la metodologia con cui

L'Autorità intende selezionare il debito e i relativi costi da includere nella stima, a partire dai dati disponibili.

Ciò premesso, si segnala come l'utilizzo di una media di settore per il costo del debito, come indicato dal modello in consultazione, rischi, a seconda dei casi, di sotto-stimare o sovra-stimare il costo del debito sostenuto dai singoli gestori, senza creare un reale incentivo all'efficientamento.

65. In ordine al WACC incrementale, **il modello in consultazione circoscrive, in maniera arbitraria e non giustificata, le categorie di investimento incentivabili tramite il WACC incrementale**, ponendosi pertanto in contrasto con quanto previsto nei contratti di programma vigenti, nonché con lo schema-tipo di contratto di programma da ultimo approvato con delibera ENAC n. 20 del 2 ottobre 2018.

Le nuove previsioni rischiano di portare a comportamenti selettivi ed effetti distorsivi rispetto alla tipologia di investimenti realizzati dagli operatori. Tali nuovi riferimenti per l'applicazione del WACC incrementale penalizzano gli aeroporti che hanno avviato un piano di investimenti volto alla massimizzazione della capacità, o allo sviluppo di ulteriori infrastrutture strategiche, volte ad aumentare la competitività degli scali.

E) CONTABILITÀ REGOLATORIA (MISURE DA 55 A 58)

66. Preme preliminarmente evidenziare che l'assenza di una definizione di Contabilità Regulatoria e della necessaria comprensione della differenza tra quest'ultima e il "Fascicolo di Contabilità Regulatoria" non consente di individuare con chiarezza quale sia l'oggetto dell'attività di controllo che dovrebbe essere eseguita dal soggetto incaricato della revisione legale dei conti del gestore.

A tale proposito, gli "schemi contabili" previsti nel documento di consultazione sembrerebbero includere, oltre alle informazioni di carattere finanziario da riconciliare con il bilancio del gestore, anche informazioni di carattere tecnico, qualitativo e produttivo, quali, a titolo meramente esemplificativo, i parametri che caratterizzano lo scalo, i dettagli di traffico per l'aviazione generale e commerciale, i dati quantitativi di qualità di servizio ed ambiente, i dati di capacità aeroportuale. **L'inclusione di detti dati tra quelli oggetto di revisione risulta di fatto impraticabile**, in quanto obbligherebbe i soggetti incaricati dell'attività di revisione ad ampliare considerevolmente l'ambito del proprio intervento, nonché di dotarsi di supporti specialistici consulenziali con

preparazione tecnica adeguata e con relevantissimi riflessi sull'ambito di intervento e sui relativi costi di revisione.

67. Con riferimento, nello specifico, ai prospetti inclusi nei suddetti “schemi contabili”, si evidenzia come, nell'ambito della presente consultazione, gli stessi non siano stati messi a disposizione degli *stakeholder* ma ne sia stato fornito esclusivamente un mero elenco. Appare pertanto del tutto evidente l'impossibilità di esprimere compiutamente osservazioni in ordine al contenuto di detti schemi contabili e comprendere la portata degli obblighi informativi in capo ai gestori.

68. Il documento di consultazione introduce, in generale, nuove incombenze per i gestori aeroportuali. Più nello specifico, si prevede la predisposizione dei prospetti di contabilità regolatoria, oltre che sulla base del bilancio d'esercizio, anche su base consolidata nonché relativamente al bilancio d'esercizio di ogni società collegata e controllata. **Tale previsione appare ingiustificata, non necessaria e sproporzionata rispetto a qualsiasi eventuale esigenza informativa dell'Autorità.** In particolare:

- nel caso di società controllate dal gestore specializzate nella fornitura a favore di quest'ultimo di servizi non afferenti le attività regolamentate, l'eventuale predisposizione della contabilità regolatoria non consentirebbe di ottenere nessuna informazione aggiuntiva rispetto a quella desumibile dal bilancio di esercizio della medesima società, posto che si tratterebbe di ricavi e costi tutti allocabili al di fuori delle attività regolate;
- per le società del gruppo che svolgono in parte servizi a favore dell'utenza si genererebbero pesanti oneri contabili di limitata utilità;
- per le società collegate (quelle in cui, sulla base delle disposizioni del codice civile, il gestore non detiene una partecipazione di controllo) il gestore non avrebbe titolo giuridico in base al quale obbligare le medesime società ad un tale adempimento, né il gestore potrebbe ottemperare in via diretta in assenza delle necessarie informazioni. *A fortiori*, si evidenzia che, ove la collegata non svolga attività direttamente connessa alle esigenze informative di cui alla contabilità regolatoria, non si rinviene alcun beneficio nel fornire informazioni di carattere finanziario della medesima.

69. A ciò si aggiunga che, per i gestori che redigono il bilancio di esercizio sulla base dei principi IAS/IFRS, la richiesta di riclassificare l'intero bilancio secondo gli schemi dei principi contabili italiani appare ultronea e sproporzionata rispetto alle esigenze informative di contabilità regolatoria. *In primis*, si rileva che, in assenza di deroghe al riguardo, la richiesta di riclassificazione riguarderebbe non solo lo Stato Patrimoniale e il Conto Economico, ma anche il Rendiconto Finanziario. La riclassificazione di quest'ultimo, oltre a risultare di particolare complessità, genera oneri per l'adempimento del tutto sproporzionati rispetto alle finalità informative di cui potrebbe beneficiare codesta Spett. Autorità, soprattutto in relazione alle informazioni finanziarie di bilancio che non risultano funzionali agli obiettivi della regolamentazione. Inoltre alcune informazioni finanziarie di bilancio non risultano funzionali agli obiettivi della regolamentazione e dunque non si rinviene la ragione per la quale dette informazioni debbano essere oggetto di riclassificazione e successiva riconciliazione.

70. In estrema sintesi, il maggior numero di informazioni richieste, unitamente alla riduzione dei tempi per la predisposizione e la certificazione della Contabilità Regolatoria (che l'atto di regolazione individua in soli 30 giorni), e alla luce delle esigenze di certificazione dei dati da parte del soggetto incaricato del controllo contabile, **rappresentano un forte aggravio di costi per il gestore, non opportunamente considerato nell'ambito dell'Analisi di Impatto della Regolazione.**

F) AEROPORTI CON TRAFFICO INFERIORE AL MILIONE DI PASSEGGERI ANNUI E RETI E SISTEMI AEROPORTUALI

71. Il documento di consultazione prevede, per gli aeroporti di minori dimensioni e per quelli facenti parte di Reti o Sistemi aeroportuali, delle nuove previsioni, rispetto ai modelli vigenti, la cui tempestiva adozione, seppure con alcuni necessari correttivi di seguito illustrati, si ritiene possa arrecare benefici al sistema aeroportuale nazionale.

Aeroporti con traffico inferiore al milione di passeggeri annui (Parte III)

72. Si ritiene che le misure proposte per gli aeroporti con traffico inferiore al milione di passeggeri annui costituiscano una prima positiva risposta all'esigenza, più volte rappresentata anche dalla scrivente Associazione, di **semplificazione dell'intero processo di determinazione tariffaria e di alleggerimento degli oneri procedurali** per gli scali di minori dimensioni.

Con riserva di verificare, in sede applicativa, l'efficacia delle misure di semplificazione proposte, si ribadisce l'importanza di garantire il rispetto del principio di proporzionalità e di equo bilanciamento tra i costi e i benefici della regolamentazione economica, a beneficio anche dell'economicità e dell'efficacia dell'azione amministrativa.

73. Ciò premesso, la scrivente Associazione rappresenta come, nel panorama nazionale, vi siano alcune realtà aeroportuali che, pur superando il milione di passeggeri annui, presentano caratteristiche analoghe a quelle che hanno condotto codesta Spett.le Autorità, sulla base di proprie valutazioni tecnico-economiche di cui alla relazione illustrativa, ad individuare la soglia del milione di passeggeri per l'adozione del modello semplificato. Ciò posto, considerato che il limite individuato dall'art. 76, comma 6, del d.l. n. 1/2012, convertito con modificazioni dalla legge n. 27/2012 non esclude la facoltà, per codesta Spett.le Autorità, di prevedere l'adozione di Modelli semplificati anche per aeroporti di piccole dimensioni che superino tale soglia minima, appare ragionevole valutare il possibile innalzamento della soglia di accesso al modello semplificato.

Reti e Sistemi aeroportuali (Parte IV)

74. La scrivente Associazione ritiene che **la previsione di “un sistema di tariffazione comune e trasparente” per Reti e Sistemi aeroportuali possa rappresentare un utile strumento per permettere un'efficace gestione integrata di una Rete o un Sistema aeroportuale**, in linea con gli obiettivi del “Piano Nazionale per gli Aeroporti” e con quanto previsto dalla normativa europea (Direttiva 2009/12/CE).

Assaeroporti valuta, inoltre, positivamente la precisazione per cui il “*sistema di tariffazione aeroportuale comune*” non vada interpretato come applicazione di identici livelli tariffari a tutti gli aeroporti della Rete, bensì come applicazione “*di un sistema comune e omogeneo di criteri di tariffazione*”. Tale precisazione, e la relativa possibilità di effettuare trasferimenti di ricavi tra diversi aeroporti attraverso il meccanismo delle poste figurative, appare fondamentale a garantire la flessibilità necessaria al raggiungimento degli obiettivi di una gestione integrata ed efficiente di una Rete o Sistema.

Ciononostante, non **si condivide con l'Autorità la previsione**, contenuta nella misura 43 punto 7, **di subordinare l'applicazione del meccanismo di poste figurative ad un**

vincolo di assorbimento da parte degli aeroporti della Rete o Sistema di almeno il 50% del margine da attività accessorie, per le ragioni di seguito illustrate.

Questo vincolo si traduce in un disincentivo ad effettuare trasferimenti di ricavi volti a gestire in maniera efficiente la Rete o Sistema (ad es., per favorire la redistribuzione di traffico tra un aeroporto congestionato a un altro con maggiore capacità residua). In questo senso, esso si pone in contrasto con la logica stessa dell'impianto regolatorio e con gli obiettivi del Piano Nazionale degli Aeroporti.

L'imposizione di questo vincolo di assorbimento – e la sua applicazione automatica e indiscriminata – non appare proporzionata rispetto all'obiettivo di garantire il “*contenimento dei costi per gli utenti*”. Si precisa a questo proposito che il modello prevede già misure trasparenti per la definizione delle poste figurative tali da permettere agli utenti di valutarne la ragionevolezza, a fronte sia dei costi che dei benefici per la Rete o il Sistema.

Fermo restando, infine, quanto già dedotto in merito alla non condivisione del meccanismo di trattamento del margine commerciale proposto da codesta Spett.le Autorità, si rileva come l'imposizione del suddetto vincolo di assorbimento non sarebbe, comunque, compatibile con l'applicazione, in contemporanea, del meccanismo di trattamento del margine commerciale a livello di Rete/Sistema.

G) RISCHIO TRAFFICO (MISURA 28)

75. I nuovi modelli prevedono l'articolazione di un meccanismo di allocazione del c.d. «*rischio traffico*» con lo scopo dichiarato di:

- (i) confermare la corrispondente misura prevista nei Modelli 2017, in base alla quale, nel caso in cui la variazione delle WLU a consuntivo risultante alla fine del Periodo tariffario trascorso sia positiva e oltre una soglia predeterminata, pari a +Y% (definita in consultazione con gli utenti), il 50% del montante medio annuo del maggior ricavo, attribuibile alle WLU eccedenti la soglia del Y%, deve essere contabilizzata ed accantonata in un Fondo finalizzato alla realizzazione di interventi infrastrutturali a costo zero per gli utenti, a valere sul nuovo periodo tariffario ovvero, per l'ultimo periodo tariffario, poste a decremento dell'eventuale valore di subentro;
- (ii) eliminare la corrispondente misura prevista nei Modelli 2017 che prevede che, nel caso in cui la variazione delle WLU a consuntivo risultante alla fine del Periodo



tariffario trascorso sia negativo ed inferiore al $-Y\%$, il 50% del montante dei mancati ricavi attribuibile alle WLU eccedenti la soglia di $Y\%$, deve essere recuperato in tariffa a valere sul nuovo periodo tariffario.

76. A sostegno della nuova previsione in esame, codesta Spett.le Autorità adduce due concorrenti motivazioni:

- (i) da un lato, viene osservato che i Modelli 2017 (nel caso di $WLU < Y\%$) non sarebbero coerenti con il principio di contenimento dei costi per gli utenti, le imprese ed i consumatori;
- (ii) dall'altro lato, viene precisato che la nuova formulazione sarebbe imposta dalla disciplina sul c.d. «*rischio operativo*» dettata dal d.lgs. n. 50/2016 (“CCP”), che lo declinerebbe «*solo ed esclusivamente in termini “negativi”, come possibilità, cioè, che il concessionario non recuperi gli investimenti effettuati [...] rimanendo invece priva di disciplina l'ipotesi opposta in cui i volumi effettivi risultino superiori a quelli stimati e ciò in quanto in tal caso non si configura più un rischio bensì un profitto*» (pag. 33 Relazione illustrativa).

77. La misura sull'allocazione del c.d. rischio traffico è, tuttavia, palesemente sbilanciata, perché con essa codesta Spett.le Autorità propone di eliminare la sola previsione di contenimento del «*rischio operativo*» precedentemente prevista nell'ipotesi di riduzione del traffico, mantenendo invece inalterato il sistema di *sharing* per il caso di variazione positiva della domanda. La misura, quindi, non può essere condivisa poiché penalizza i soli gestori aeroportuali sulla scorta di una erronea interpretazione della nozione giuridica di «*rischio operativo*» sancita dal d.lgs. n. 50/2016 (“CCP”).

78. A quest'ultimo proposito, preme rilevare come nessuna norma del CCP, né tanto meno della Direttiva n. 2014/23/UE, imponga di far gravare l'intero «*rischio operativo*» sul concessionario, essendo invece pacifica la possibilità di introdurre dei temperamenti per la sua allocazione. La previsione di eventuali temperamenti nell'allocazione del c.d. «*rischio operativo*», infatti, è ammissibile, purché permanga una reale esposizione alle fluttuazioni del mercato tale per cui ogni potenziale perdita stimata subita dal concessionario non sia puramente nominale o trascurabile.

79. A quanto precede occorre inoltre aggiungere che nel CCP la nozione di «*rischio operativo*» è declinata solo in senso negativo perché nessuna norma vieta al

concessionario la possibilità di generare un maggior ricavo in conseguenza della variazione (positiva) della domanda. Ciò è tanto più vero ogni qual volta il concessionario si trovi ad operare in un mercato concorrenziale, qual è quello delle società di gestione aeroportuale. Per questo motivo, Assaeroporti rileva che la previsione di misure di *sharing* nel caso di variazione positiva della domanda, che non siano bilanciate da limitazioni del «rischio operativo» per il caso di contrazione della domanda, si tradurrebbe in un irrazionale ed ingiustificato pregiudizio della libertà di iniziativa economica delle società di gestione aeroportuale, le quali sarebbero esposte al solo «rischio traffico» negativo senza poter beneficiare dei margini derivanti da una gestione efficiente delle proprie strutture.

VI. CONCLUSIONI

80. In conclusione, alla luce di quanto sopra dedotto e con la più ampia riserva di formulare ulteriori osservazioni e valutazioni, Assaeroporti ritiene che – fermo quanto osservato in merito alle misure relative agli aeroporti con traffico inferiore al milione di passeggeri annui e alle Reti e Sistemi aeroportuali che potrebbero effettivamente arrecare benefici al sistema aeroportuale nazionale – le nuove misure tariffarie proposte non appaiono idonee a perseguire in modo efficace gli obiettivi che codesta Autorità vorrebbe auspicabilmente raggiungere, né paiono suscettibili di arrecare un concreto ed immediato beneficio al sistema del trasporto aereo del nostro Paese, presentando piuttosto profili di criticità evidenti che rischiano seriamente di pregiudicare i risultati positivi sino ad oggi ottenuti.

81. Per queste ragioni, Assaeroporti, senza che la partecipazione al presente procedimento possa comportare acquiescenza alla Delibera n. 118/2019, agli atti ad essa allegati e a quelli ad essa presupposti o conseguenti, e riservandosi ogni azione a tutela dei diritti e degli interessi propri e dei suoi associati, chiede a codesta Spett.le Autorità di effettuare un compiuto riesame della proposta di revisione dei modelli tariffari vigenti e, all’esito, di avviare un nuovo procedimento istruttorio o, in subordine, di indire una seconda consultazione, previa pubblicazione di nuovi documenti che tengano conto e recepiscano le osservazioni della scrivente Associazione.