

Consultazione sulla revisione dei Modelli di regolazione dei diritti aeroportuali approvati con la citata delibera n. 92/2017

Misura	Punto	Testo oggetto di osservazione	Testo eventualmente modificato	Note
M3	3.1.2	Il gestore presenta agli utenti le previsioni di traffico elaborate per ciascuna annualità del periodo tariffario...	Il gestore presenta agli utenti le previsioni di traffico elaborate [sulla base della metodologia sviluppata] dall'Autorità per ciascuna annualità del periodo tariffario...	<p>Le previsioni di traffico hanno un ruolo chiave nella determinazione delle tariffe. Sono utilizzate all'interno dello schema regolatorio per determinare i volumi di produzione relativi a ciascuna delle singole prestazioni regolate erogate dal gestore aeroportuale. La stima di tali volumi costituisce il denominatore delle equazioni per la determinazione del livello della componente tariffaria unitaria di gestione (Misura 18), di costruzione (Misura 20) e per oneri normativi (Misura 21). Ne discende quindi che a volumi minori, corrispondano maggiori livelli delle componenti tariffarie. Tenuto conto della presenza di economie di scala nelle attività aeroportuali e della dinamica positiva dei volumi che ha caratterizzato il settore aereo negli ultimi decenni, una sottostima dei volumi costituisce da una parte una fonte significativa di extra guadagni per il gestore aeroportuale e d'altra parte un aumento ingiustificato per le compagnie aeree e per gli utenti aeroportuali.</p> <p>Nella proposta di riforma regolatoria la produzione delle previsioni dei volumi di traffico è ancora demandata ai gestori aeroportuali. Considerando l'aleatorietà e l'arbitrarietà insita in ogni esercizio di previsione, specie se coinvolge un arco temporale di medio periodo, vi è la possibilità oltre che l'interesse, da parte del gestore aeroportuale di formulare previsioni che sottostimino i volumi di traffico al fine di rispondere a propri obiettivi reddituali. La proposta dell'Autorità prevede alcuni vincoli nella realizzazione delle previsioni che mitigano tali distorsioni.[1] Tuttavia, l'efficacia di tali indicazioni rischia di rimanere limitata e comportare una forzatura all'interno dello schema regolatorio in quanto pone il gestore aeroportuale di fronte ad incentivi di natura economica e non a sotto-rappresentare i volumi.[2]</p> <p>Per questo motivo riteniamo più opportuno che il ruolo dell'Autorità si traduca in un ruolo attivo durante la produzione delle stesse, indirizzando e verificando la metodologia, le ipotesi e i dati di input utilizzati e assicurando la coerenza delle stime all'interno di quadro unitario del sistema aeroportuale italiano. L'Autorità che in molte parti del documento di consultazione si mostra attiva nel fornire direttamente la stima dei parametri da utilizzare per il calcolo del <i>cap</i> (ad</p>

			<p>esempio per il calcolo del WACC e per il calcolo del termine di efficientamento) potrebbe fornire anche la previsione sui volumi di traffico.</p> <p>[1] Le citate previsioni di traffico devono essere elaborate: a) in coerenza con i dati di traffico considerati ai fini della pianificazione dello sviluppo aeroportuale; b) tenendo conto delle tendenze evolutive espresse da Organismi di riferimento del settore (Eurocontrol, IATA, ecc.); c) tenendo conto delle comunicazioni ricevute dagli utenti in applicazione di quanto previsto alla Misura 3.3.3. A supporto delle previsioni di traffico, il gestore produce una relazione illustrativa: a) delle stime effettuate; b) delle fonti statistico/previsionali utilizzate; c) degli eventuali modelli impiegati per l'elaborazione delle previsioni; d) delle motivazioni che giustifichino l'eventuale disallineamento rispetto alle tendenze evolutive di cui al punto 2 lettera b).</p> <p>[2] Oltre ad un beneficio economico, vi sono anche fattori non economici che possono indurre il gestore aeroportuale a propendere volutamente per una sottostima dei volumi di traffico. Si consideri, ad esempio, il caso in cui il gestore aeroportuale sia a conoscenza di variazioni future dell'offerta di collegamenti aerei. Nel momento in cui il gestore aeroportuale deve fornire una previsione sui volumi di traffico, come dovrebbe valutare le aperture di nuove rotte e le chiusure di rotte già operate? Nelle previsioni, dovrebbe tenere conto di nuove rotte, anche se ritiene che il maggior traffico derivante dalla loro apertura sia dovuto alla capacità di attrazione dell'aeroporto e alla sua buona gestione e non ad una tendenza di mercato? D'altra parte, il gestore aeroportuale dovrebbe includere una riduzione dell'offerta di rotte e quindi di traffico se questa non è dovuta a un trend generale ma ad una sua cattiva gestione?</p>
--	--	--	---

Misura	Punto	Testo oggetto di osservazione	Testo eventualmente modificato	Note
15		<p>Con riferimento alla formula della dinamica della componente tariffaria di gestione di cui alla Misura 18, X_t è il coefficiente di incremento della produttività da efficientamento annuo, valido per l'intero periodo tariffario, determinato dall'Autorità per singolo gestore sulla base della metodologia di cui all'ANNESSE 10.</p>	<p>Con riferimento alla formula della dinamica della componente tariffaria di gestione di cui alla Misura 18, X_t è il coefficiente di incremento della produttività da efficientamento annuo, valido per l'intero periodo tariffario, determinato dall'Autorità per singolo gestore facendo ricorso alle proprie competenze specifiche nel settore, tenendo conto delle caratteristiche dell'aeroporto stesso e del suo potenziale di recupero di efficienza anche a seguito del piano di investimenti concordato dal gestore aeroportuale con l'ENAC.</p>	<p>Nel precedente schema regolatorio, come anche riscontrato dalla stessa Autorità nella Relazione illustrativa agli uffici, il modello regolatorio in vigore è risultato piuttosto distante dalla formula tradizionale del RPI-X, che richiede che il termine di efficientamento X, sia fissato direttamente dal regolatore. Infatti, nell'attuale schema regolatorio, X emerge a seguito di un complesso sistema di calcoli fatti dal gestore aeroportuale, basato sulle proprie stime dell'elasticità dei singoli costi operativi rispetto ai volumi di traffico. In questa nuova proposta regolatoria, si saluta positivamente il fatto che l'Autorità si sia posta l'obiettivo di ridurre il potere discrezionale dei gestori aeroportuali fornendo i valori di X in una logica di <i>yardstick competition</i> basandosi sulla ben nota metodologia chiamata <i>stochastic frontier analysis</i> (SFA) presentata nell'Annesso 10.</p> <p>La nuova proposta appare chiaramente migliorativa anche se alcuni elementi di criticità sembrano emergere nella metodologia applicata.</p> <p>Un primo fattore critico è dato dalla base dati e il numero di variabili esplicative che vogliono essere utilizzate nell'analisi. Nella nota a piè pagina, l'Autorità indica di aver inviato 42 questionari ai gestori aeroportuali (circa una cinquantina di aeroporti) richiedendo informazioni sul quinquennio 2013-2017. In questo modo si ipotizzano circa 250 osservazioni. Nel modello proposto, l'Autorità indica di voler utilizzare un ampio numero di variabili esplicative almeno pari a 43 per controllare per eventuali differenze tra gli aeroporti.[1]</p> <p>Sebbene non esista una regola statistica per determinare il numero massimo di variabili esplicative in rapporto alle osservazioni a disposizione, nella statistica applicata, per la stima di un modello di regressione multivariata, si è soliti mantenere un rapporto tra numero di osservazioni e numero di variabili esplicative superiore a 10. Nel caso in esame, avendo almeno 43 variabili esplicative, servirebbero quindi 430 osservazioni. Utilizzando la regola empirica proposta da Tabachnick e Fidell [2], il numero di osservazioni dovrebbe essere maggiore di 50 più otto volte il numero di variabili esplicative, che corrisponde ad un minimo di 394 osservazioni.</p> <p>Nel caso di stima di frontiera stocastica, si fa uso di stimatori di massima verosimiglianza. Tale metodologia di stima è maggiormente complessa e presenta in alcuni casi problemi di convergenza. Per questo motivo è utile contenere il numero di variabili esplicative. Inoltre, la presenza di una struttura panel e la tipologia di variabili utilizzate fa supporre che vi sia una</p>

			<p>variabilità piuttosto ridotta nella dimensione temporale. Tale caratteristica della base dati suggerisce una ulteriore riduzione del numero di variabili esplicative.</p> <p>Pur considerando la forma funzionale più semplice tra quelle proposte (Cobb-Douglas), si ritiene che tale modello, stimato con un numero elevato di variabili esplicative, per le ragioni sopra esposte, sia poco affidabile. Nella seconda specificazione proposta (translog), si propone di interagire tra loro non solo le variabili d'interesse (output e prezzi) ma anche le variabili di controllo. In questo modo il numero di variabili esplicative supera il numero di osservazioni disponibili di ben sette volte rendendo la stima in questo caso del tutto irrealizzabile.</p> <p>Oltre a ciò, è noto che accrescendo il numero di variabili esplicative, si può aumentare il fitting del modello, ridurre la varianza del termine d'errore e aumentare il grado di efficienza medio: usando i molteplici fattori che differenziano gli aeroporti italiani è assai probabile trovare un fattore che possa giustificare le differenze di costo tra le imprese e che quindi annulli o riduca il differenziale di efficienza. Facendo quindi ricorso ad un così ampio numero di controlli, vi è quindi un'alta probabilità di trovare la quasi totalità degli aeroporti in prossimità o sulla frontiera di efficienza, indipendentemente dall'effettivo potenziale di efficientamento di ciascun aeroporto.</p> <p>Quindi, al fine di ottenere una specificazione più corretta e che aiuti a meglio interpretare il livello effettivo di efficienza dei diversi aeroporti, si suggerisce di ridurre in modo drastico il numero di variabili esplicative.</p> <p>Un secondo fattore critico riguarda la forma funzionale e la scelta delle variabili. In aggiunta a quanto detto in precedenza, nei modelli di SFA, la scelta della forma funzionale della componente stocastica d'errore oltre alla scelta delle variabili esplicative e delle variabili dipendenti può avere un impatto non trascurabile sulla stima dei parametri del modello e quindi sul valore stimato di X per ogni aeroporto. L'utilizzo di diversi metodi di stima come proposto dall'Autorità potrebbe quindi portare a risultati differenti ed esporrebbe l'Autorità a facili critiche sull'arbitrarietà della metodologia utilizzata.</p> <p>Inoltre, si identifica un terzo fattore di criticità nel meccanismo di ripartizione del recupero di efficienza tra i diversi anni. Il valore relativo al recupero di efficienza indicato con X^* nell'Annesso 10 vale per l'intero periodo tariffario e l'Autorità fornisce una formula per la ripartizione del valore su base annua. L'utilizzo della formula proposta introduce arbitrarietà nello strumento regolatorio in quanto vi è un insieme di vettori X_t che soddisfano la formula</p>
--	--	--	---

				<p>proposta nell'Annesso 10. A seconda del vettore scelto si hanno esiti diversi nella dinamica dei <i>cap</i> durante il periodo regolatorio. Ad esempio, si considerino due differenti profili di efficientamento che rispettano la formula presentata nell'Annesso 10: $X_t = (X^*, 0, \dots, 0)$ e $X'_t = (0, \dots, 0, X^*)$. Il vettore X_t richiede la riduzione dei diritti aeroportuali dovuta all'efficientamento a partire dal primo periodo, mentre il vettore X'_t impone una riduzione dei diritti aeroportuali solo nell'ultimo periodo. Conseguentemente, il vettore X'_t impone <i>cap</i> meno stringente per il gestore aeroportuale ed è quindi preferito al vettore X_t. Al fine di eliminare tale fonte di arbitrarietà, si propone quindi di imporre un'ulteriore restrizione nella formula di ripartizione del recupero di efficienza imponendo uno stesso valore nei diversi periodi e cioè $(1 - X_m)^t = (1 - X^*)$.</p> <p>Infine, un quanto fattore di criticità riguarda il trattamento del capitale e dei nuovi investimenti. Nella determinazione del recupero di efficienza atteso nel periodo regolatorio non si fa riferimento al capitale e ai nuovi investimenti. La mancanza di un riferimento a tali variabili sembra indicare che, nella visione dell'Autorità, i costi operativi non siano influenzati né da una disponibilità maggiore o minore di capitale, né dalla dimensione dei nuovi investimenti. In altri termini, nel momento in cui un gestore aeroportuale concorda con l'ENAC un piano di investimenti, tali investimenti hanno come unico effetto l'introduzione nel <i>cap</i> di una componente addizionale di costo (costi di costruzione) che in nessun caso avrà dovrebbe portare ad un maggior efficientamento.</p> <p>Tale disallineamento emerge sia nella determinazione del termine di efficientamento sia nella Misura 27 relativa valutazione della qualità dei servizi e della tutela ambientale. Quindi utilizzando al SFA non si tiene conto del possibile efficientamento risultante dall'introduzione di nuove tecnologie che sono o saranno impiegate dal gestore aeroportuale, facendo così perdere di sostanza al termine di efficientamento della formula del <i>price cap</i>.</p> <p>Da tali premesse risulta chiaro che l'uso della metodologia della SFA, con i giusti correttivi, possa essere un valido strumento per trarre indicazioni sul potenziale di efficientamento ma che suddetta metodologia vada accompagnata da un'analisi ad hoc dei singoli aeroporti, della loro dotazione di capitale e del piano di investimenti. Si suggerisce quindi che, al fine di determinare il parametro di efficientamento per i singoli aeroporti, l'Autorità faccia ricorso alle proprie competenze specifiche nel settore, tenendo conto delle caratteristiche dell'aeroporto stesso e del suo potenziale di recupero di efficienza anche a seguito del piano di investimenti concordato dal gestore aeroportuale con l'ENAC.</p>
--	--	--	--	---

				<p>[1] In particolare sono state elencate almeno 4 variabili d'interesse (output e prezzi) e almeno 39 variabili di controllo "tra le quali": 10 variabili concernenti la struttura aeroportuale, 3 variabili sull'importanza della domanda del bacino aeroportuale; 6 indicatori di qualità e congestione; 14 variabili relative alle caratteristiche delle attività <i>aviation</i> e <i>non-aviation</i> e un numero di variabili dummy non precisato ma in ogni caso non inferiore a 6, contenente tra le altre le variabili dummy temporali.</p> <p>[2] Tabachnick, B. G., & Fidell, L. S. (2007). <i>Using Multivariate Statistics</i> (5th ed.). New York: Allyn and Bacon.</p>
--	--	--	--	--

Misura	Punto	Testo oggetto di osservazione	Testo eventualmente modificato	Note
M19	19.3	L'intero testo della misura 19.3	Al fine di massimizzare il contenimento dei costi per gli utenti, le imprese, nel rispetto degli altri principi generali sopra elencati, la quota dei proventi ricevuti dalle attività accessorie è conteggiata per l'abbattimento dei diritti aeroportuali pari all'intero $\mu=1$.	<p>La misura in oggetto sostiene l'ipotesi del cosiddetto <i>hybrid till</i> e cioè di un approccio regolatorio dove la quota μ (compresa tra zero e uno) dei proventi ricevuti dalle attività accessorie sia conteggiata per l'abbattimento dei diritti aeroportuali. La scelta del valore di μ va valutata in base alla finalità regolatorie.[1] Bene fa, quindi, l'Autorità all'inizio della Misura 19 a ricordare i principi regolatori (art. 37 del d.l. 201/2011 testo vigente) a cui si deve uniformare nello svolgimento della propria attività. Al punto 2, lettera a): “L’Autorità [...] in particolare provvede 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, ...”</p> <p>Quindi risulta chiaro che la finalità regolatoria di “contenimento dei costi” di cui all’art. 37 può essere pienamente raggiunta solo fissando μ pari a 1. Scegliendo un valore inferiore si avrebbe chiaramente un minor contenimento dei costi. Detto in altri termini, per rispettare il suo mandato, l’Autorità deve scegliere un sistema regolatorio con un approccio di <i>single till</i>, che consente il maggior abbattimento dei costi.</p> <p>E’ da notare che suddetta scelta, inoltre, non interferisce sulle altre finalità regolatorie e in particolare:</p> <ul style="list-style-type: none"> - sulla concorrenza: diritti aeroportuali più bassi favoriscono, semmai, e non certo limitano, l’ingresso di nuovi operatori; - sull’efficienza produttiva, in quanto gli investimenti in attività <i>aviation</i> rimarrebbero remunerati adeguatamente grazie alle misure volte al calcolo del CIN e del WACC (Misure 11-14). <p>Se viceversa si mantenesse una quota $\mu < 1$ si concederebbe al gestore aeroportuale un differente trattamento dei costi operativi e una diversa remunerazione dal capitale investito tra attività <i>aviation</i> e <i>non-aviation</i>, portandolo a sovra-rappresentare i costi operativi e di remunerazione del capitale riconducibili alle attività <i>aviation</i> rispetto a quelle <i>non-aviation</i>. In questo modo si genererebbero quindi extra guadagni per il gestore aeroportuale.</p> <p>Se ciò accadesse vi sarebbe un ulteriore effetto distorsivo: la ricerca della rendita (e cioè degli extra guadagni attraverso una diversa allocazione dei costi) indurrebbe il gestore aeroportuale ad</p>

			<p>investire risorse in questa attività piuttosto che in attività produttive quali ad esempio l'efficientamento delle attività aeronautiche.</p> <p>Fatto salvo quanto detto sopra, e quindi della necessità di abbattimento dei costi <i>aviation</i> per l'intero, in un'ottica di mero commento, si rileva invece una certa arbitrarietà nella formula proposta da parte dell'Autorità non solo per le soglie scelte ma anche per le variabili considerate e il loro segno.</p> <p>Non pare condivisibile il modo in cui viene determinato il parametro μ_0. Ci si chiede, infatti, perché i gestori aeroportuali che sostengono maggiori costi di incentivazione all'attività volitiva (che ai sensi della Misura 59 punto "non possono originare costi imputabili alle attività aeroportuali") dovrebbero contribuire maggiormente all'abbattimento dei costi <i>aviation</i>. In questo modo, risulterebbe che tali gestori aeroportuali sosterebbero due volte i costi dell'incentivazione all'attività volitiva: la prima volta nel momento in cui sostengono i costi di incentivazione e la seconda volta nel momento in cui una maggior parte del margine commerciale è trasferita a scapito dei costi. Ci aspetteremmo invece che i gestori aeroportuali maggiormente attenti all'incentivazione all'attività volitiva semmai potessero ottenere una riduzione della quota del margine commerciale da trasferire a scapito dei costi. In ogni caso, dovendo tenere conto della Misura 59, si suggerirebbe di determinare il parametro μ_0 in modo indipendente dai costi di incentivazione.</p> <p>Allo stesso modo, non pare condivisibile il modo in cui vengono introdotti i fattori f_1 e f_2 che paiono inoltre contraddittori. Per il primo fattore, f_1, il margine è crescente rispetto alla pressione antropica nel terminale e al livello di interferenza delle attività commerciali. In questo caso la ratio sembra chiara: per date infrastrutture, maggiore è il numero di passeggeri (cioè l'apporto delle compagnie aeree alle attività <i>non-aviation</i>) e la superficie dedicata alle attività commerciali (cioè il beneficio che l'autorità portuale può ottenere dalle attività <i>non-aviation</i>), maggiore sarà la quota che il gestore aeroportuale deve trasferire a scapito dei costi. Per effetto del fattore f_1, i gestori aeroportuali sarebbero interessati a fare investimenti per aumentare la superficie complessiva dei terminal con l'obiettivo di ridurre la quota del margine commerciale da trasferire a scapito dei costi.</p> <p>Per il secondo fattore, f_2, il margine è decrescente rispetto all'attività aeronautica. Per date infrastrutture, maggiore è l'utilizzo delle piste e dei terminal (cioè maggiore è il numero di utenti e quindi maggior è il beneficio per le attività <i>non-aviation</i>) e minore è la quota che il gestore aeroportuale deve trasferire a scapito dei costi. In altre parole, il fattore f_2 è volto premiare</p>
--	--	--	--

			<p>quegli aeroporti con una capacità residua limitata e che sono maggiormente a rischio di congestione. E' da sottolineare che tale fattore andrebbe quindi a disincentivare quegli investimenti in infrastrutture volti ad aumentare la capacità aeroportuale (di piste e terminal). In tale situazione, potrebbe sorgere o aumentare la congestione con grave danno per passeggeri e compagnie aeree. Per tale motivo, si ritiene che l'utilizzo del fattore f_2 per determinare la quota che il gestore aeroportuale deve trasferire a scomputo dei costi possa risultare una scelta dannosa per l'efficiente funzionamento del sistema di trasporto aeroportuale.</p> <p>Fatte queste considerazioni, si suggerisce un utilizzo di parametri indipendenti dalle variabili sopra esposte.</p> <p>In conclusione, fermo restando prioritaria l'indicazione di un abbattimento dei diritti aeroportuali pari all'intero margine derivante dalle delle attività accessorie, in ragione della necessità di contenimento dei costi, del rischio della sovra-rappresentazione dei costi operativi e del costo del capitale delle attività <i>aviation</i> e della necessità di una maggiore semplificazione dello schema regolatorio, si suggerisce di determinare la quota del margine commerciale trasferita a scomputo dei costi in modo non correlato ad altre variabili in quanto operando in altro modo si rischierebbero effetti distorsivi. Si suggerisce altresì, qualora si volesse utilizzare un approccio graduale nella direzione di una regolazione <i>single till</i>, di scegliere ex-ante l'evoluzione del termine μ secondo una dinamica crescente.</p> <p>[1] L'approccio <i>hybrid till</i> permette come situazioni polari l'approccio <i>single till</i> ($\mu=1$) o l'approccio <i>dual till</i> ($\mu=0$). Il <i>dual till</i>, preferito di norma dai gestori aeroportuali, richiede che la regolazione delle attività <i>aviation</i> e <i>non-aviation</i> siano separate e che il limite alla redditività del capitale investito (<i>price cap</i>) riguardi unicamente le attività <i>aviation</i>. Il gestore non ha quindi un vincolo di profittabilità sulle attività <i>non aviation</i>. Il <i>single till</i>, preferito di norma dalle compagnie aeree e dagli utenti, richiede l'applicazione del <i>cap</i> su entrambi i tipi di attività. I benefici ottenuti dai gestori aeroportuali derivanti dai proventi delle attività <i>non aviation</i> devono essere quindi condivisi con le compagnie aeree e gli utenti.</p>
--	--	--	---

Misura	Punto	Testo oggetto di osservazione	Testo eventualmente modificato	Note
M22	22.2	<p>Previa consultazione degli utenti, il gestore può adottare sub-articolazioni tariffarie che consentano un migliore utilizzo della capacità aeroportuale, ovvero per finalità di tutela ambientale, ...</p>	<p>Previa consultazione degli utenti, il gestore deve adottare sub-articolazioni tariffarie che consentano un migliore utilizzo della capacità aeroportuale, ovvero per finalità di tutela ambientale, ...</p>	<p>Nella proposta di ART, la sub-articolazione tariffaria è una facoltà del gestore. In questo modo si lascia la possibilità di offrire tariffe con un livello di articolazione basso, ciò che – non tenendo conto della varietà dei modelli di business e dei modelli operativi delle compagnie aeree – conduce a un utilizzo non ottimale della capacità aeroportuale, a inefficienze per i vettori e a diseconomie esterne.</p> <p>Le ipotesi di differenziazione di prezzo nell’ambito delle tariffe aeroportuali hanno effetti positivi in termini di economia del benessere, a condizione che tali pratiche siano non-discriminatorie (lo stesso servizio – erogato nelle stesse modalità e tempistiche - non deve avere prezzi diversi per clienti diversi) e i loro costi non siano finanziati da risorse pubbliche incorrendo nel caso di Aiuti di Stato.</p> <p>La nostra proposta intende quindi sostituire la facoltà di sub-articolazione tariffaria con un obbligo per i gestori, almeno per le seguenti variabili di modulazione:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) tariffe peak / off peak b) tariffe distinte per terminal c) tariffe distinte per classi di inquinamento acustico o atmosferico degli aeromobili

Matthew Krasa
Head of Regulatory & Competition