

*FAO Prof. Andrea Camanzi, President*

Autorità di Regolazione dei Trasporti

Via Nizza 230

10126 Torino

[pec@pec.autorita-trasporti.it](mailto:pec@pec.autorita-trasporti.it)

Luton, 30<sup>th</sup> September 2019

**Public consultation for the revision of the Models for airport charges regulation approved by decision no. 92/2017**

Dear Professor Camanzi,

easyJet Airline Company Ltd. welcomes the opportunity to respond to the consultation on the draft regulatory models "Modelli di Regolazione dei Diritti Aeroportuali", as set out in the Autorità di Regolazione dei Trasporti's (ART) decision 84/2018. easyJet is the third largest carrier in Italy, flying more than 14,000 sectors in 2018 and transporting 20 million Italian citizens and tourists to the airports of the peninsula. easyJet is the first carrier in the airports of Milan Malpensa, Venice and Naples.

easyJet supports ART's proposal to review the framework for the regulation of airport charges at Italian airports and welcomes ART's aspiration to achieve a more efficient and cost-effective sector.

We note, however, that ART proposes to regulate all Italian airports above 1 million passengers irrespective of their market power. easyJet believes that ex-ante economic regulation should be proportionate to the degree of market power and that ART should perform market power assessments to determine whether ex-ante remedies are required. Any concerns about the abuse of state funds by airports above 3 million passengers which might be driving the imposition of ex ante regulation on smaller airports which may not have market power should be addressed by the Ministry of Infrastructures and Transports (MIT) and ENAC, which are the bodies delegated by article 13 of Decree Law 145/2013 and the Ministry's guidelines on state aid.

easyJet welcomes ART's proposal to introduce a contribution from airports' commercial activities, which recognises that commercial revenues are directly linked to the passengers that airlines bring through the aviation activities. However, only a "single-till" system recognises that commercial activities would not exist without the aviation activities. We therefore urge ART to adopt the "single till" system, in which all costs and profits of an airport are taken into account in determining the charges, thus stimulating greater demand, connectivity and economic and social welfare in general. ART's proposal to introduce a hybrid till is a first step in the right direction to create an attractive aviation sector, and should be accompanied in the framework by ART's commitment to introduce a single till regime by the end of 2023. We note that article 10-IX par. 1a of Law 248/05 would require ART to increase the minimum commercial contribution to 50% of non-aviation profit and look forward to ART's decision in this direction.

We support ART's commitment to provide more transparency generally, while on incentives and discounts maintaining confidentiality of bilateral agreements and guaranteeing the terms of the existing contracts. We are of the view that transparency can include aggregated data of the activated incentives and their performance vis-a-vis objectives and should not include commercially sensitive information or information contained in commercial agreements with airlines. The framework should not ex-ante discourage price differentiation, which in turn would reduce the commercial revenues in an airport. We note that the Duty Free World Council recognises this link in stating that "*discretionary passenger spending in airport retail helps to provide the financial support to enable the airport to offer better commercial terms to airlines*" the Thessaloniki Forum recognising that the lack of differentiation could, in itself, be viewed as discriminatory.<sup>1</sup>

We believe that ART should monitor discriminatory behaviour by airports and be consistent in this approach in requesting that airports to provide greater transparency on transfer discounts, which could be discriminatory to non-hub airlines and distort competition by increasing the cost base of competitors. We note that since 2013 easyJet has been asking ADR and ENAC to provide a meaningful overview of the transfer discount, including the costs generated specifically by transfer traffic. ART should also be clear about the criteria for differentiation of charges.

While ART has expressed concern about the risks of state aid, the framework allows for the creation of airport networks which gives airports a means to bypass the state aid rules by subsidising loss-making airports by profitable airports, with little transparency. We note that in its evaluation of the Airport Charges Directive, the European Commission also states that common charging systems for airport networks provide "little incentive for small airports to improve efficiency"<sup>2</sup>. Indeed, the Commission states that there is little incentive in the Airport Charges Directive for network operators to improve their overall efficiency by providing more transparency on the network and in relation to cross subsidies".

easyJet agrees with ART's proposal to incentivize airport efficiency, in particular in the case of congested airports where charges/incentives should be used more to stimulate the efficient use of airport capacity (for example by encouraging fast turnarounds and higher load factors). We propose that ART includes in the framework a streamlined approval process for requests of charges variations, for example based on the need of different airline business models, quality of service, efficiency and environmental objectives.

It should be noted point 2.2.5 would allow airports to hold consultations only in case of changes in the level of charges and in practice only once every 5 years. We believe that this provision could be incompatible with Articles 76(3) and 77 of Decree-Law No 1/2012, as the measure would make non-transparent to airport users modifications to the level of airport costs, for example, due to a material increase in traffic, a reduction in investment and quality. These changes would have a direct impact on the operator's profits and the charge's cost orientation.

---

<sup>1</sup> Economic Impact of duty free and travel retail in Europe, <http://dfworldcouncil.com/wp-content/uploads/2019/07/DFWC-European-Economic-Impact-Report.pdf>

<sup>2</sup> <https://ec.europa.eu/transport/sites/transport/files/legislation/swd20190289.pdf>, Page82

We welcome ART's commitment to harmonise the regulatory framework for all Italian airports, although as mentioned above we believe that this should be based on an assessment of market power and, as stated in our letter of 23th May 2019, we are concerned that ART's power is limited with respect to Italy's largest and most profitable airport, Aeroporti di Roma (AdR). ART should ensure that AdR will not be subject to light-touch regulation and entitled to supernormal profits (ADR margin EBITDA of 63% vs. 25-27% for Toscana Aeroporti in 2017-2018).

Annex 1 and 2 and the courtesy translation of this letter complement this submission to the consultation.

We would welcome the opportunity to discuss easyJet's submission in person at the hearing on 9<sup>th</sup> October in Turin.

Yours Sincerely,

---

Marco L. Gatti

Airport Regulation Manager

easyJet Airline Co. Ltd.

## ANNEX 1

### Public consultation for the revision of the Models for airport charges regulation approved by decision no. 92/2017

We outline below easyJet's position in regard to ART's proposed framework.

#### 1. Regulating to address risk of abuse of market power and not competitive airports

Economic regulation should mitigate market failures that might increase airports' costs above optimal competitive levels and lead of excessive charging. easyJet does not agree with ART's view that Italian airports do not have significant market power. Firstly, we note that ART's position contradicts its own decision to regulate all airports. Secondly, ART has not provided any evidence to support its assertion that airports do not have market power, nor that airlines have countervailing buyer power at all Italian airports. Indeed, ART's consultation points in many places the risk of abuse of dominance; for example, ART acknowledges that there are airports where potential users in the catchment area cannot reach alternative airports within an hour of travel suggesting that passengers have no suitable substitute airports [page 22 RELAZIONE ILLUSTRATIVA]. ART also argues that the risk that "airport operators can assume dominant positions such to alter to conditions of access to the infrastructure to detriment of users" [page 34 RELAZIONE ILLUSTRATIVA].

ART's regulatory framework could distort the market and increase the disproportionate burden which unnecessary regulation places on airports and airlines. easyJet would like to emphasise that it fully supports the core objective of economic regulation which is to prevent the abuse of market power. However, in the interests of effective and efficient airport regulation, the *Principle of Proportionality* has to be recognised and applied at every step of the regulatory process. Proportionality is related to balancing the costs and benefits of regulation: if regulation is overly burdensome in relation to its objectives, then the analysis of the cost-benefit of regulation is unlikely to support introducing or maintaining regulation. The overall cost of the proposed framework has a substantial impact on all stakeholders and an even more severe impact depending on an airport's size and business strategy. As a result, disproportionate restrictive economic regulation could inhibit airports from attracting traffic to support connectivity and growth.

We note that Law 37/19 and the proposed regulatory framework for Italian airports do not solve the problem of disproportionality and potential market distortion, where airports with greater market power are subject to light-touch regulation, with guaranteed profits and economic privileges, while smaller airports are subject to unjustified and disproportionate restrictions and remedies. easyJet believes that economic regulation should be limited to airports with market power and ex-ante regulation should be proportionate to the degree of market power. We encourage ART to perform market power assessments of airports before imposing unnecessary and disproportionate regulatory costs on competing airports and refer to CEG's recommendations which were presented to the Thessaloniki Forum of airport charges regulators<sup>3</sup>. We believe that competing airports should not be burdened by costly and unnecessary ex-ante regulation and that targeted regulation proportionate to the risk of market power at the airport allows citizens to travel at affordable prices, making Italy an attractive destination for tourists and thus creating opportunities for economic growth and employment.

#### 2. Aviation till

---

<sup>3</sup> CEG (2018) Effective regulation of airport market power  
<https://ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm?do=groupDetail.groupMeetingDoc&docid=23366>

easyJet agrees with ART's position that airports should contribute with the proceeds of their non-regulated activities to the aviation till in order to stimulate new routes and growth. ART has recognised that there is symbiotic relationship between aviation activities that attract customers to use airport retail services, and the revenues from the non-aviation till.

The current proposal for a discretionary "hybrid till" mechanism, which still artificially separates from the airport ecosystem a relevant share of the airport's relevant commercial profits, does not encourage the airport to behave efficiently and to pursue the objective of maximising the development of new routes and passenger growth. On the contrary it encourages airports to give priority, in planning and development, to commercial activities from which they can extract unregulated profits. We note that the proposed hybrid till formula is also disproportionate and inconsistent, because while the ART recognises a "direct correlation between incentives and the commercial margin" it proposes to require airports, which employ effective commercial strategies to encourage traffic growth (i.e. with incentives and discounts), to provide a higher commercial contribution. As a consequence ART would leave monopoly airports which make little effort to encourage traffic growth to maintain exceptionally high profit margins and airport costs, while those which need the traffic growth are left with less funds to achieve growth through incentive schemes.

The proposed 'hybrid till' formula, besides having obvious financial repercussions on the sector and on consumers, is not in line with the legislator's objectives, i.e., the development of airport connectivity, operational efficiency and traffic growth.

### **3. Incentives and discounts: transparency without discouraging differentiation**

easyJet supports transparency on price differentiation, such as incentives and discounts to carriers. The requirement that price differentiation be based on a transparent justification requires that the existence, reason, and criteria for the differentiation in charges are clear to all stakeholders, whilst respecting the confidential nature of any information.

We believe that the ART's proposal, in particular for airports with no significant market power and no evidence of track-record of discriminatory behaviour, can deter price differentiations and would be a disproportionate remedy. The proposed ex-ante remedies should be based on sound evidences of price discrimination (i.e. applying dissimilar conditions to equivalent transactions with other trading parties, thereby placing them at a competitive disadvantage) and not on an unproved behavioural risk "possible forms of discrimination on the distribution of incentives" (page 52 Relazione Illustrativa). The ART did not provide evidence that all Italian airports have an interest in discriminating airlines or are extracting an unfair competitive advantage.

We believe that ART has the tools and data to assess if current or future incentives are discriminatory and should not exceed what is required by transparency principles. The guiding criterion, laid down by Community case-law, is an adequate level of publicity allowing "access to correct and appropriate information" and as much information as is necessary for undertakings to decide whether to take part in the process<sup>4</sup>. The airport managing body would be only required to provide evidence that the selection complies with the aviation policy and airport's commercial objectives.

We propose that in order to avoid market distortion and unfair competitive advantage, information provided at consultations should provide an overview of the incentive program, its value and the total market share of airlines which receive a financial contribution from the airport. ART should not allow airports to publish details of the incentive program by airline and the terms of any bilateral agreements. We are of the view that the ART, as independent supervisor, has already access to the agreements and MEO tests and is able to provide assurances that the airport's incentive program is not discriminatory. We would also like to propose that the funding of incentives

---

<sup>4</sup> For example, an adequate level of publicity allowing 'access to correct and appropriate information' UE Court of Justice, 13 Oct. 2015 and C-507/03 e 532/03

should not be limited to the commercial till since it would contradict the single till approach and could reduce the ability of airports to diversify. For example, in Germany, Portugal and Denmark incentives are also part of the aviation till and are transparently reported and communicated to users at the annual consultation.

easyJet notes that key stakeholders, including regulators, through the Thessaloniki Forum,<sup>5</sup> and the European Commission<sup>6</sup>, have acknowledged that incentives and discounts are a necessary tool for an airport's development, a feature of a well-functioning market and a form of price differentiation which does not necessarily mean that there is any harm to passengers or anti-competitive effect. The key test is whether differentiation amounts to unreasonable discrimination. Competitive airports dedicate funds to achieve their long-term commercial strategy or lower capital expenditure, which often provides immediate benefits to the entire airport community. For example, incentives and discounts could provide a more sustainable business model and stimulate higher traffic volumes, more choice, customer mix, growth, efficiency and less noise/emissions<sup>7</sup>.

As stated by the UK CAA, bilateral contracts “can allow service quality, capital investments, operational practice, volume commitments and price to be better tailored on an integrated basis to the needs of individual airlines and their passengers” and “are likely to enable price/volume deals which would facilitate growth, increasing choice and value for passengers”<sup>8</sup>. Bilateral contracts can enable airports and airlines to respond to competitive developments at competing airports, provide the certainty required by airports and airlines when making long-term investments, and allow them to share the risk and reward over the long term.

ART should not only require transparency for incentive schemes, but should also require transparency on discounts to carriers such as the transfer discount at FCO which has never been meaningfully consulted on with carriers and is therefore not transparent. Indeed the transfer discount was authorised by ENAC on 27<sup>th</sup> December 2012, before the formal consultation on 14<sup>th</sup> January 2013. We also believe that due to the structural changes in FCO's layout in 2013-18 the discount could amount to discrimination against non-hub carriers and might be considered a form of selective aid to a carrier, in breach of art. 75-80 of DL 1/2012.

---

<sup>5</sup> Thessaloniki Forum guidelines on Incentives and Discounts

<https://ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm?do=groupDetail.groupDetailDoc&id=38500&no=1>

<sup>6</sup> EU State Aid Guidelines on: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014XC0404\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014XC0404(01)); ICAO, Doc 9562, Airport Economics Manual, 3<sup>rd</sup> edition, 2013

<sup>7</sup> See, for example: ACI presentation Thessaloniki Forum, slide 10; Catania Airport, Commercial Aviation Policy 2018, slides 2, 8 ; Geneva airport, Geneva: Your High Yield Market, slide 23; Dublin Airport, GROWTH Incentive Scheme 2017-2019: Terms and Conditions; Frankfurt airport, Incentive Program 2018, Airline Incentives: Financial Support for Airlines to Foster Long-Term Growth and Innovation p.6-8; Swedavia, Passenger Increase Bonus 2017. Swedavia, Volume Discount 2018

<sup>8</sup> Civil Aviation Authority, Economic regulation at Gatwick from April 2014: final proposals (2013)

#### **4. Lack of differentiation could be a form of discrimination**

We note that a review for the European Commission of the Airport Charges Directive (ACD)<sup>9</sup> found that uncertainty over non-discrimination obligations appears to be deterring airports from differentiating their charges. The Thessaloniki Forum of European regulators found that “an unjustifiable lack of variation is discriminatory in the same way as unjustifiable variation”<sup>10</sup>. easyJet is of the view that charges that are set to reflect uniform services and quality levels may also distort competition by disadvantaging airlines that rely on business models that would be better supported by having the option of alternative services and service quality. Differentiated charging allows airlines to choose the services and service levels that best suit their business model and passengers and pay charges in relation to what they consume. Differentiated services and charges can also facilitate greater innovation as airlines look for efficient ways to meet customer demand.

Usage based charges would be a more efficient and less distortive way to price than uniform charges regardless of usage. This could either be done directly on a pay-per-use basis or indirectly by charging based on an estimate of the extent to which each airline’s passengers make use of services such as the check-in and baggage facilities. Costs of facilities and parts of the airport that are only used by some airlines and passengers should be allocated to the airlines and passengers using them, with capital costs recovered over the lifetime of the assets. Charging the same price when there are significant differences in the services, destination and service level used is distortionary and can represent anticompetitive price discrimination. We note that airports often use this argument to support the transfer discount, although they are not transparent about the basis for which the level of the discount is set.

#### **5. The proposed commercial contribution formula punishes incentives not discrimination**

ART argues that incentives “substantially modify the general framework of charges [...], according to determinants which may not fully respond to the principle of allocative efficiency” (p. 26 of Relazione Illustrativa). ART is correct in arguing that incentives modify the structure of charges. However, this is exactly why incentives are allowed in Europe, to promote certain carrier behaviours or stimulate connectivity which cannot be achieved with other price signals or modulations.

The argument that incentives may result in charges that do not respond to allocative efficiency is unsubstantiated and flawed, for several reasons.

- a. First, incentives are designed to create new targeted demand (for growth or connectivity), that will increase traffic at the airport, which in turn will lower charges for all in future years. ART has not provided evidence that an overall reduction in the charges for all airlines would achieve the same objectives (e.g. growth or connectivity) and economic welfare. A well-designed incentive program will allow airlines which can increase capacity to deliver more traffic to the airport, addressing some of the demand risk that they face. Using these dedicated funds to reduce charges overall will not have the same effect since not all airlines will have the operational and financial resources to increase demand at the airport or are enough price sensitive
- b. Second, airports non-aviation revenues are driven by passenger numbers, which finance incentives programs and increase airport’s overall profit. For example, to assess if an incentive is lawful the MEO

---

<sup>9</sup> Steer Davies Gleave, *Support study to the Ex-post evaluation of Directive 2009/12/EC on Airport Charges*, Executive Summary.

<sup>10</sup> Thessaloniki Forum of Airport Charges Regulators, *Non-discrimination under the Airport Charges Directive*, November 2018, Point 4.5.

test would assess whether the incremental passengers generate commercial sufficient profit to offset the cost of the incentive

- c. Third, ART's proposal would limit price flexibility by mandating a price floor on all regulated tariffs. As a result, airports will be unable to design commercial strategies.
- d. Fourth, ART did not provide evidence that regulated charges are based on allocative efficiency. Allocative efficiency would require airports charges to be welfare maximising, which means that charges are set at marginal cost plus mark up.

ART's approach to prevent discrimination among users is inconsistent, and is already taken care of in the ART Resolution in Measure 59. The possibility of discrimination among users is clearly not reduced by lowering the general level of charges "to the benefit of all users" (p. 27 of RELAZIONE ILLUSTRATIVA). Indeed, as noted above, uniform charges can be discriminatory. Overall, if ART's Resolution is based on concerns on allocative efficiency, it should allow for a full offsetting of aviation costs with the commercial margins, rather than imposing limits to it.

We note that an additional issue with the formula for the determination of  $\mu_0$  is that the three ranges of the ratio Value of Incentives/Total Revenues and the corresponding values are totally arbitrary. Moreover using the proposed three thresholds, airports are divided in "homogenous groups" for which ART does not explain the nature or relevance. We believe that the proposed threshold is disproportionate and arbitrary and should be removed in the formula. A final drawback of the offsetting mechanism is that incentives are evaluated at the accounting cost. Depending on the actual shape of the demand function for airport services, the accounting cost may heavily overestimate the actual cost of the incentives for the airport in terms of foregone revenues.

Consider the following two examples:

a. Imagine a firm offers a good at price  $P_1$ ; at this price, demand is given by  $Q_1$ . Imagine that a discount is offered, so that the price becomes  $P_2$ ; at this new price, demand is given by  $Q_2$ . What is the cost, in terms of lost revenues, to the firm of this price reduction? This is given by the area ABDE (the reduction in revenues on units which would have been sold at price  $P_1$ ) minus the area EFGH (the increase in revenues due to the sale of units sold because of the lower price). Notice however that, at price  $P_2$ , only quantity  $Q_2$  is observable, while quantity  $Q_1$  is unobserved. Use of observable variables only, such as  $P_1$ ,  $P_2$  and  $Q_2$ , to evaluate the loss in revenues due to the lower price, would lead to an assessment of the effect of the cost reduction equal to  $(P_1 - P_2) \times Q_2 = ACFD$ , which largely overestimates the effect on revenues of the price reduction.

b. Imagine a firm offers a good at price  $P_1$ ; at this price, very high relative to demand, demand is equal to 0. Imagine that a discount is offered, so that the price becomes  $P_2$ ; at this new price, demand is given by  $Q_2$ . In this case, there is no real cost to the firm of this price reduction in terms of lost revenues since revenues were equal to 0 before the price reduction. Indeed, the area ABDE in the previous picture (illustrating the reduction in revenues on units which would have been sold at price  $P_1$ ) is now equal to zero. In other words, if the cost of the price reduction



were calculated using observable variables only, such as P1, P2 and Q2, the effect of the cost reduction would be equal to  $(P1 - P2) \times Q2 = \text{ACHO}$ .

These two exceedingly simple examples illustrate that the evaluation of the cost of incentives by using accounting data may lead to very misleading results and heavily overestimate the cost that an airport bears when applying incentives.

Figure 2 – Example 1

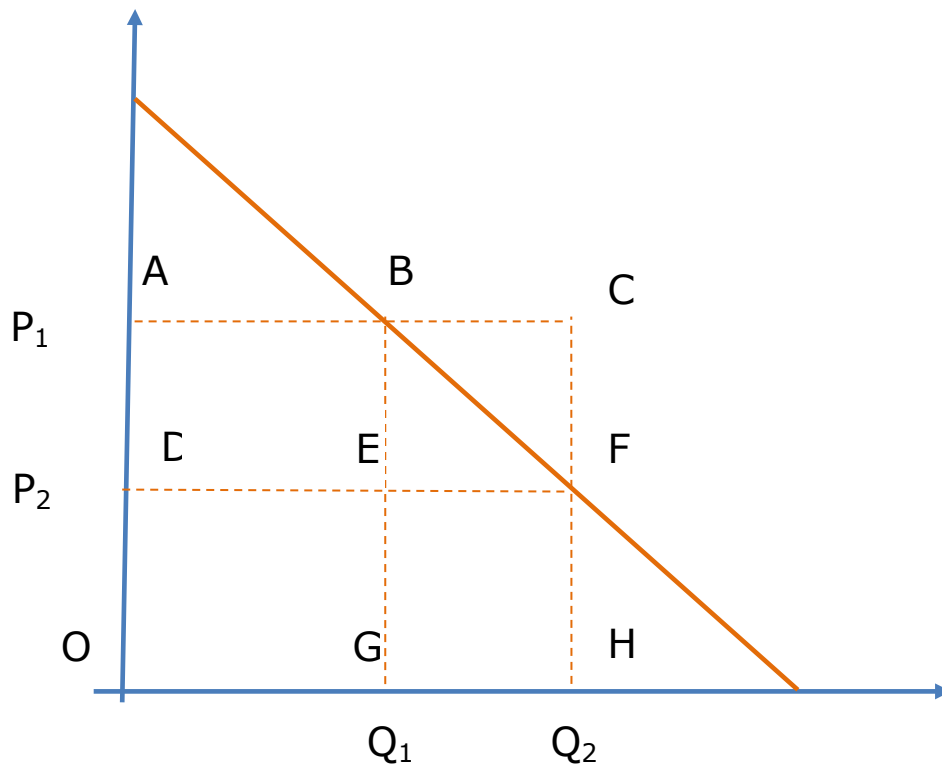
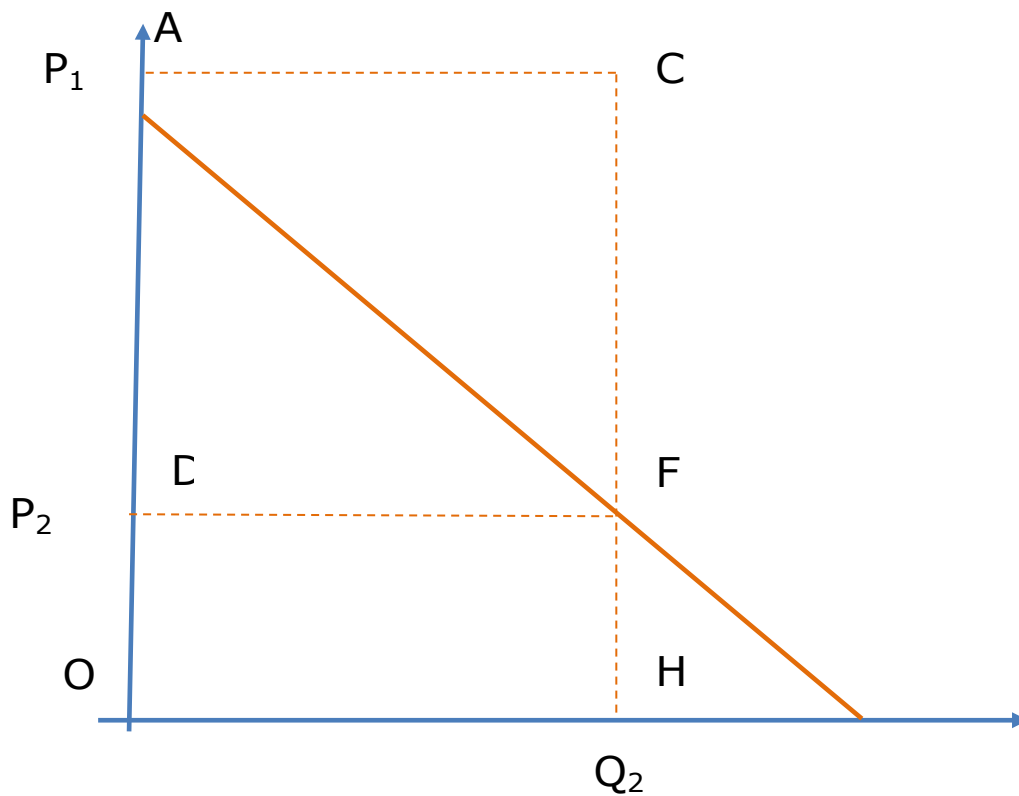


Figure 3 – Example 2



In a two-sided framework, the overestimation of the cost of the incentives becomes even more compelling. Due to the demand complementarity between the two sides of the market, lowering a price in one side of the market (e.g. aeronautical charges) is likely to lead to a positive effect on demand and thus revenues on the other side of the market (e.g. commercial activities).

Thus, the overall justification for linking the share of the commercial margin offsetting operating costs to the amount of incentives paid by the airport seems to lie on a negative view on incentives, which would alter the efficiency of charges and introduce the possibility of discrimination. The above discussion has shown that such critiques are unfounded; moreover, the mechanical link between the value of incentives and the cap can be criticised on many grounds, from the difficulty of assessing the real economic extent of incentives to the arbitrariness of the parameters of the formula.

## ANNEX 2

### Public consultation for the revision of the Models for airport charges regulation approved by decision no. 92/2017

Measure	Point	Text	Suggested modification	Comment
Measure 1	1.1-1.3	[...] delete all	Airports subject to an ex-ante regulatory remedy as decided by ART after a Market Power Assessment (MPA)	See annex 1.1 on MPA
Measure 2	2.5		Il gestore garantisce consultazioni annuali	2.2.5 would allow airports to hold consultations only in case of changes in the level of charges and in practice only once every 5 years.
Measure 11	11.2	[...] delete all		Capital re-valuation is a form of pre-financing which creates inefficient incentives to invest and subnormal profit margins
Measure 14	14	[...] delete all		There is no economic reason to entitle airport to receive an incremental WACC on investments. Airports already agree in the CDP with ENAC the investments
Measure 22	2		Airports refusal to vary charges is submitted to ART and should be justified, relevant and non-discriminatory. Users/Airports cannot oppose a charges variation when this provides efficiency gains or caters for lower quality.	As argued in Annex 1.4 a lack of variation could be also a discrimination

Measure	Point	Text	Suggested modification	Comment
Measure 22	5		The airport should provide evidence that the proposed charges modulation remains relevant for the regulated period and delivered the expected results in the previous years (for example in terms of lower emissions)	
Measure 23		[...] delete all		The aggregation of tariffs is a form of bundling of services which inhibits efficiency and promotes cost increases
Measure 24				We believe that the proposed regulation should allow for the modulation of charges below the price cap, for example, to stimulate efficient behaviours or to reward the use of quieter aircraft
Measure 25				The airport should not be allowed to price above the single price cap. The proposed mechanism caters for a system that protects the airport from risks, safeguard already included in the WACC
Measure 27	1	[...] delete all		Airports should not receive a bonus for delivering the service at the expected quality. The proposal is also disproportionate. Failure to achieve the bonus would require the airport to increase expenditure which will be covered by airlines.

Measure	Point	Text	Suggested modification	Comment
Measure 27	2-3	[...] delete all		Quality /environmental indicators are selected by airports and ENAC using a discretionary method which is not transparent.
Measure 31	All	[...] delete all		Only airports with SMP should be regulated
Measure 33	7	[...] delete all		Cross-subsidisation of airports incentivizes inefficiency of operations which breaches article 37.2. a of DL 201/11.  Airports in a network which could not receive state aids, could be unlawfully subsidised by other airports, and bypass the State Aid rules
Measure 46		[...] delete all		Cross-subsidisation of airports incentivizes inefficiency of operations which breaches article 37.2.a of DL 201/11. Airports in a network could also bypass the state aid rules by receiving subsidies from other airports. i
Measure 59	2	“non possono originare costi imputabili alle attività aeroportuali”	Nella consultazione con gli utenti costi imputabili alle attività aeroportuali devono essere fornite separatamente.	The ART does not have the power to regulate incentives, but only discrimination. ART failed to provide evidence of discrimination for incentives that pass a MEO test
Measure 59	5		Le informazioni devono essere fornite in forma aggregata come percentuale degli utenti aeroportuali: i	Airlines commercial secrets or strategy should not be communicated to competitors (e.g. number of planes based at the

Measure	Point	Text	Suggested modification	Comment
			vettori non devono essere individuabili, come confidenziale deve rimanere il tipo di impegno preso dalle società e vettore (ad. esempio crescita o posizionamento di aeromobili). I contratti in essere precedenti all'entrata in vigore degli accordi sono esclusi da questa norma di trasparenza verso i vettori.	airports in the coming years).
Measure 60				SLA should consider all airline business model and services provided in each terminal
Measure 62				ART's power to regulate AdR is unclear
Annex 10				<p>The formula should not incentivize airports to move costs from opex to capex (with the exception of providing lower unit costs)</p> <p>The efficiency indicators should include better (more efficiency) use of infrastructure, such as turnaround times and parking times.</p> <p>Quality indicators are often subjective (measured by airports and/or ACI) which would make a benchmark meaningless.</p>

## TRADUZIONE DI CORTESIA

Alla cortese attenzione del Prof. Andrea Camanzi, Presidente

Autorità di Regolazione dei Trasporti

Via Nizza 230

10126 Torino

pec@pec.autorita-trasporti.it

Luton, 30 settembre 2019

### **Consultazione pubblica per la revisione dei Modelli di regolazione dei diritti aeroportuali approvati con delibera n. 92/2017**

Egregio e stimato Presidente,

easyJet Airline Company Ltd. accoglie con favore l'opportunità di rispondere alla consultazione sulla bozza dei modelli normativi "Modelli di Regolazione dei Diritti Aeroportuali", come previsto dalla Delibera 84/2018 dell'Autorità di Regolazione dei Trasporti (ART). easyJet è il terzo vettore in Italia, con oltre 14 mila settori nel 2018 e 20 milioni di cittadini e turisti italiani trasportati negli aeroporti della penisola. easyJet è il primo vettore negli aeroporti di Milano Malpensa, Venezia e Napoli.

easyJet sostiene la proposta di ART di rivedere il quadro normativo per la regolamentazione dei diritti aeroportuali negli aeroporti italiani e accoglie con favore l'obiettivo di ART di realizzare un settore aeroportuale più efficiente ed economico.

Rileviamo, tuttavia, che ART propone di regolamentare tutti gli aeroporti italiani con traffico superiore ad un milione di passeggeri indipendentemente dal loro potere di mercato. easyJet ritiene che la regolamentazione economica ex-ante debba essere proporzionata al grado di potere di mercato e che ART debba effettuare analisi del potere di mercato (market power assessment) per determinare se sia necessario imporre sui gestori rimedi ex-ante. Eventuali preoccupazioni di ART in merito all'abuso di fondi statali da parte di aeroporti superiori a tre milioni di passeggeri che potrebbero determinare l'imposizione di una regolamentazione ex-ante ad aeroporti minori senza potere di mercato, dovrebbero essere affrontate dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (MIT) e dall'ENAC, che sono gli organi delegati dall'articolo 13 del decreto legge 145/2013 e dalle linee guida del Ministero sugli aiuti di Stato.

easyJet accoglie con favore la proposta di ART di introdurre un contributo all'attività volativa da parte delle attività commerciali degli aeroporti, questa proposta riconosce che le entrate commerciali sono generate dai passeggeri delle compagnie aeree. Tuttavia, solo il modello di "single-till" riconosce che le attività commerciali non esisterebbero senza le attività di trasporto aereo dei vettori. Invitiamo quindi ART ad adottare il modello del "single-till", in cui tutti i costi e i profitti di un aeroporto sono presi in considerazione nella determinazione dei diritti, stimolando così una maggiore domanda, connettività nazionale e uno sviluppo socio-economico dei territori. La proposta di ART di introdurre un modello di "hybrid-till" è un segnale decisivo per stimolare una crescita e lo sviluppo sostenibile del settore aereo. Questa misura dovrebbe essere accompagnata da un impegno concreto di ART ad introdurre un modello di "single-till" entro la fine del 2023. Segnaliamo a proposito che l'articolo 10-IX par. 1a della Legge 248/05 richiederebbe ad ART di aumentare il contributo commerciale minimo al 50% dell'utile non aeronautico. Attendiamo con interesse la decisione di ART in questa direzione.



Sosteniamo l'impegno di ART a garantire una maggiore trasparenza negli incentivi e sconti all'attività volativa, garantendo il necessario livello di riservatezza e garantendo che i termini degli accordi bilaterali e contratti in essere siano rispettati. Siamo del parere che la trasparenza sugli incentivi e sconti può essere garantita dall'accesso durante la consultazione di dati aggregati sugli incentivi attivati dal gestore nel periodo regolatorio e sulla loro efficacia rispetto agli obiettivi. La trasparenza dovrebbe essere limitata a informazioni di carattere non confidenziale, con l'esclusione quindi di dati commercialmente sensibili, come quelli contenuti negli accordi commerciali con le compagnie aeree. Il quadro normativo non dovrebbe scoraggiare ex-ante la differenziazione dei prezzi, che a sua volta ridurrebbe le entrate commerciali del gestore. Prendiamo atto che il Duty Free World Council riconosce questo legame affermando che "la spesa discrezionale dei passeggeri al dettaglio negli aeroporti contribuisce a fornire il sostegno finanziario per consentire all'aeroporto di offrire migliori condizioni commerciali alle compagnie aeree"<sup>11</sup>, il Forum di Salonico riconoscendo che la mancanza di differenziazione potrebbe, di per sé, essere considerata discriminatoria.

Riteniamo che ART debba monitorare i comportamenti discriminatori da parte degli aeroporti ed essere coerente in questo approccio nel richiedere che gli aeroporti forniscano una maggiore trasparenza sugli sconti per i passeggeri in transito. Questi sconti potrebbero essere discriminatori per le compagnie aeree che non usano il modello di "hub-and-spoke" nello scalo e distorcere la concorrenza aumentando la base di costo dei concorrenti. Si segnala che dal 2013 easyJet chiede ad ADR ed ENAC di fornire una panoramica significativa dello sconto di transito, inclusi i costi generati specificamente dal traffico in transito nell'aeroporto di Fiumicino. ART dovrebbe anche essere chiara sui criteri di differenziazione delle tariffe.

Mentre ART ha espresso preoccupazione per i rischi di aiuti di Stato attraverso gli incentivi, il quadro normativo consente la creazione di reti aeroportuali che, a causa della scarsa trasparenza, attraverso sovvenzioni ad aeroporti in perdita (che non potrebbero avere aiuti) da parte di aeroporti redditizi potrebbero facilmente aggirare le norme sugli aiuti di Stato. Notiamo che nella sua valutazione della direttiva sui diritti aeroportuali, la Commissione europea afferma anche che i sistemi di tariffazione comuni per le reti aeroportuali forniscono "scarsi incentivi ai piccoli aeroporti per migliorare l'efficienza"<sup>12</sup>. In effetti, la Commissione afferma che la direttiva sui diritti aeroportuali non incentiva gli operatori di rete a migliorare la loro efficienza complessiva garantendo una maggiore trasparenza sulla rete e in relazione alle sovvenzioni incrociate.

easyJet concorda con la proposta di ART di incentivare l'efficienza aeroportuale, in particolare nel caso di aeroporti congestionati in cui i diritti e incentivi dovrebbero essere utilizzati maggiormente per stimolare l'uso efficiente della capacità aeroportuale (ad esempio incoraggiando rapide operazioni aeroportuali e coefficienti di carico più elevati). Proponiamo che ART includa nel quadro di riferimento un processo di approvazione semplificato per le richieste di variazione delle tariffe, ad esempio sulla base delle esigenze dei diversi modelli di business delle compagnie aeree, della qualità del servizio, dell'efficienza e degli obiettivi ambientali.

Va osservato che il punto 2.2.2.5 consentirebbe agli aeroporti di tenere consultazioni solo in caso di modifiche del livello dei diritti e, in pratica, solo una volta ogni cinque anni. easyJet ritiene che questa disposizione potrebbe essere incompatibile con l'articolo 76, paragrafo 3, e l'articolo 77 del decreto legge n. 1/2012, in quanto la misura renderebbe non trasparenti agli utenti aeroportuali le modifiche del livello dei costi aeroportuali, ad esempio a causa di un aumento sostanziale del traffico, di una riduzione degli investimenti e della qualità. Tali modifiche avrebbero un impatto diretto sugli utili del gestore e sull'orientamento ai costi dei diritti.

Infine, accogliamo con favore l'impegno di ART ad armonizzare il quadro normativo per tutti gli aeroporti italiani, anche se, come detto in precedenza, riteniamo che ciò debba basarsi su una valutazione del potere di mercato e, come dichiarato nella nostra lettera del 23 maggio 2019, siamo preoccupati che il potere di ART sia limitato rispetto

---

<sup>11</sup> 1 Economic Impact of duty free and travel retail in Europa, <http://dfworldcouncil.com/wp-content/uploads/2019/07/DFWC-European-Economic-Impact-Report.pdf>

<sup>12</sup> <https://ec.europa.eu/transport/sites/transport/files/legislation/swd20190289.pdf>, Page82

all'aeroporto più grande e redditizio d'Italia, Aeroporti di Roma (AdR). ART dovrebbe garantire che AdR non sia soggetta a una regolamentazione “all’acqua di rose” e a livelli di profitti abnormi per il settore (un margine EBITDA di AdR del 63% verso 25-27% per Toscana Aeroporti nel 2017-2018).

Gli allegati 1 e 2 e la traduzione di cortesia della presente lettera completano il nostro contributo alla consultazione.

Saremmo lieti di poter discutere personalmente la posizione di easyJet all'audizione del 9 ottobre a Torino.

Cordiali Saluti,

---

Marco L. Gatti

Airport Regulation Manager

easyJet Airline Co. Ltd.

## ALLEGATO 1

### Consultazione pubblica per la revisione dei Modelli di regolazione dei diritti aeroportuali approvati con delibera n. 92/2017

Di seguito viene illustrata la posizione di easyJet rispetto al quadro proposto da ART.

#### 1. Regolamentare gli abusi di potere di mercato e non gli aeroporti competitivi

La regolamentazione economica dovrebbe essere modellata per attenuare gli errori del mercato che potrebbero far lievitare i costi degli aeroporti al di sopra dei livelli competitivi ottimali, portando quindi i diritti aeroportuali a livelli di monopolio.

easyJet non condivide l'opinione di ART secondo cui gli aeroporti italiani non dispongono di un significativo potere di mercato. In primo luogo, notiamo che la posizione di ART contraddice la sua stessa decisione di regolamentare tutti gli aeroporti. In secondo luogo, ART non ha fornito alcuna prova a sostegno della sua affermazione che gli aeroporti non hanno potere di mercato, né che le compagnie aeree hanno un contropotere contrattuale in tutti gli aeroporti italiani. Infatti, nella consultazione ART, riconosce il rischio di abuso di posizione dominante degli aeroporti; ad esempio, ART rileva che ci sono aeroporti in cui i potenziali passeggeri della bacino d'utenza non possono raggiungere aeroporti alternativi entro un'ora di viaggio, suggerendo quindi che i passeggeri non hanno aeroporti sostitutivi adeguati [pag. 22 RELAZIONE ILLUSTRATIVA]. ART sostiene inoltre il rischio che i gestori "possono assumere posizioni dominanti tali da alterare le condizioni di accesso all'infrastruttura a danno degli utenti (ossia i vettori aerei)" [pag. 34 RELAZIONE ILLUSTRATIVA].

Il quadro normativo proposto da ART potrebbe distorcere il mercato e aumentare in modo sproporzionato l'onere di una regolamentazione superflua sugli aeroporti e le compagnie aeree. easyJet desidera sottolineare il suo pieno sostegno all'obiettivo fondamentale della regolamentazione economica che è quello di prevenire l'abuso di potere di mercato. Tuttavia, nell'interesse di una regolamentazione aeroportuale efficace ed efficiente, il principio di proporzionalità deve essere riconosciuto e applicato in ogni fase del processo di regolamentazione. La proporzionalità è legata all'equilibrio tra costi e benefici della regolamentazione: se la regolamentazione è eccessivamente onerosa rispetto ai suoi obiettivi, è improbabile che l'analisi costi-benefici sostenga l'introduzione o il mantenimento della regolamentazione. Il costo complessivo del quadro proposto ha un impatto sostanziale su tutte le parti interessate e un impatto ancora più grave a seconda delle dimensioni e della strategia commerciale di un aeroporto. Di conseguenza, una regolamentazione economica sproporzionata e restrittiva potrebbe impedire agli aeroporti di attrarre traffico per sostenere la connettività nazionale e la crescita.

Si osserva che la legge 37/19 e il quadro normativo proposto per gli aeroporti italiani non risolvono il problema della sproporzionalità e della potenziale distorsione del mercato, dove gli aeroporti con maggiore potere di mercato sono soggetti a una minore regolamentazione, con profitti garantiti e privilegi economici, mentre gli aeroporti più piccoli sono soggetti a restrizioni e rimedi ingiustificati e sproporzionati. easyJet ritiene che la regolamentazione economica dovrebbe essere limitata agli aeroporti con potere di mercato e la regolamentazione ex-ante dovrebbe essere proporzionata al grado di potere di mercato. Incoraggiamo ART a effettuare analisi del potere di mercato degli aeroporti prima di imporre costi regolamentari inutili e sproporzionati agli aeroporti. Facciamo riferimento alle raccomandazioni della CEG presentate al Forum delle autorità di regolamentazione dei diritti aeroportuali di Salonicco<sup>13</sup>. Riteniamo che gli aeroporti concorrenti non debbano essere gravati da una costosa e inutile regolamentazione ex-ante e che una regolamentazione mirata e proporzionata al rischio di potere di mercato consenta ai cittadini di viaggiare a prezzi accessibili, rendendo l'Italia una destinazione turistica attraente e creando così opportunità di crescita economica e occupazione.

---

<sup>13</sup> CEG (2018) Effective regulation of airport market power  
<https://ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm?do=groupDetail.groupMeetingDoc&docid=23366>

## **2. Modello di “Till” di regolazione**

easyJet concorda con la posizione di ART secondo cui gli aeroporti dovrebbero contribuire con i proventi delle loro attività non regolamentate allo sviluppo di nuove rotte e la crescita del traffico. ART ha riconosciuto che esiste una relazione simbiotica tra le attività di trasporto aereo che attirano i clienti ad utilizzare i servizi commerciali negli aeroporti e gli introiti derivanti dalle attività non aeronautiche.

L'attuale proposta di un modello di Till "ibrido", che separa ancora artificialmente dall'ecosistema aeroportuale una quota rilevante dei profitti commerciali dell'aeroporto, non incoraggia l'aeroporto a comportarsi in modo efficiente e a perseguire l'obiettivo di massimizzare lo sviluppo di nuove rotte e la crescita dei passeggeri. Al contrario, incoraggia gli aeroporti a dare priorità, nella pianificazione e nello sviluppo, alle attività commerciali dalle quali possono ricavare profitti non regolamentati. Rileviamo che la formula proposta per il calcolo del “hybrid-till” è sproporzionata e incoerente perché, pur riconoscendo una diretta correlazione tra incentivi e margine commerciale, l'ART propone di richiedere agli aeroporti, che utilizzano strategie commerciali efficaci (incentivi e sconti) per la crescita del traffico di fornire un maggiore contributo commerciale. Di conseguenza, ART lascerebbe gli aeroporti monopolistici di mantenere margini di profitto e costi aeroportuali eccezionalmente elevati, mentre quelli che hanno bisogno di crescita sono lasciati con meno fondi per realizzare la loro strategia commerciale attraverso sistemi d'incentivazione.

La formula proposta dell' "hybrid-till", oltre ad avere evidenti ripercussioni finanziarie sul settore e sui consumatori, non è in linea con gli obiettivi del legislatore, ossia lo sviluppo della connettività aeroportuale, l'efficienza operativa e la crescita del traffico.

## **3. Incentivi e sconti: trasparenza senza scoraggiare la differenziazione**

easyJet sostiene la trasparenza sulla differenziazione dei prezzi, quali ad esempio gli incentivi e gli sconti ai vettori. L'obbligo di basare la differenziazione dei prezzi su una giustificazione trasparente richiede che l'esistenza, la logica e i criteri di differenziazione delle tariffe siano chiari per tutte le parti interessate, pur rispettando la natura riservata dell'informazione.

Riteniamo che la proposta dell'ART, in particolare per gli aeroporti che non hanno un significativo potere di mercato o un comprovato comportamento discriminatorio, può scoraggiare la lecita differenziazione di prezzo e costituirebbe quindi un rimedio sproporzionato. I rimedi ex-ante dovrebbero basarsi su solide prove di discriminazione dei prezzi (ossia applicando condizioni dissimili a transazioni equivalenti con altre parti commerciali, ponendole così in una posizione di svantaggio competitivo) e non su un rischio comportamentale non dimostrato, quali le "possibili forme di discriminazione nella distribuzione degli incentivi" (pag. 52 Relazione Illustrativa). L'ART non ha fornito prove che tutti gli aeroporti italiani abbiano interesse a discriminare le compagnie aeree o che stiano traendo un vantaggio competitivo sleale.

Crediamo che ART abbia gli strumenti e i dati per valutare se gli attuali o futuri incentivi siano discriminatori e la loro azione non dovrebbero superare quanto richiesto dai principi di trasparenza. Il criterio guida, stabilito dalla giurisprudenza comunitaria, è quello di un adeguato livello di pubblicità che consenta "l'accesso a informazioni corrette e appropriate" e a tutte le informazioni necessarie alle imprese per decidere se partecipare o meno ai progetti di sviluppo dell'aeroporto<sup>14</sup>.

Proponiamo che, al fine di evitare distorsioni del mercato e vantaggi concorrenziali sleali, le informazioni fornite nel corso delle consultazioni forniscano una panoramica del programma d'incentivi, del suo valore e della quota di mercato complessiva delle compagnie aeree che ricevono un contributo finanziario dall'aeroporto. ART non dovrebbe consentire agli aeroporti di pubblicare i dettagli del programma di incentivi per compagnia aerea e le

---

<sup>14</sup> Corte di giustizia EU 13 ottobre 2015 and C-507/03 e 532/03

condizioni di eventuali accordi bilaterali. Siamo del parere che ART, in qualità di supervisore indipendente, abbia già accesso agli accordi e ai test MEO e sia in grado di fornire garanzie che il programma di incentivi dell'aeroporto non sia discriminatorio. Vorremmo inoltre proporre che il finanziamento degli incentivi non sia limitato al sola parte commerciale, in quanto sarebbe in contrasto con l'approccio "single-till" e potrebbe ridurre la capacità di diversificazione degli aeroporti. Ad esempio, in Germania, Portogallo e Danimarca gli incentivi fanno parte dei costi dei prodotti regolati che sono comunicati in modo trasparente agli utenti nel corso della consultazione annuale.

easyJet osserva che le principali parti interessate, comprese le autorità di regolamentazione, attraverso il Forum di Salonico<sup>15</sup> e la Commissione europea<sup>16</sup>, hanno riconosciuto che gli incentivi e gli sconti sono uno strumento necessario per lo sviluppo di un aeroporto, una caratteristica di un mercato sano e una forma di differenziazione dei prezzi, e non necessariamente che vi sia un danno per i passeggeri o un effetto anticoncorrenziale. Il criterio fondamentale è quindi stabilire se la differenziazione equivalga a una discriminazione irragionevole. Gli aeroporti competitivi destinano fondi per realizzare la loro strategia commerciale a lungo termine o minori spese in conto capitale, che spesso forniscono benefici immediati all'intera comunità aeroportuale. Ad esempio, incentivi e sconti potrebbero fornire un modello di business più sostenibile e stimolare volumi di traffico più elevati, più scelta, mix di clienti, crescita, efficienza e meno rumore/emissioni nocive nell'atmosfera<sup>17</sup>.

Come dichiarato dalla CAA del Regno Unito, i contratti bilaterali "possono consentire che la qualità del servizio, gli investimenti di capitale, le pratiche operative, gli impegni sui volumi e i prezzi siano meglio adattati su base integrata alle esigenze delle singole compagnie aeree e dei loro passeggeri" e "sono suscettibili di consentire accordi prezzo/volume che faciliterebbero la crescita, aumentando la scelta e il valore per i passeggeri"<sup>18</sup>. I contratti bilaterali possono consentire agli aeroporti e alle compagnie aeree di rispondere agli sviluppi concorrenziali negli aeroporti concorrenti, fornire la certezza richiesta dagli aeroporti e dalle compagnie aeree quando effettuano investimenti a lungo termine e consentire loro di condividere il rischio e la remunerazione a lungo termine.

ART non dovrebbe esigere soltanto la trasparenza per i sistemi d'incentivazione, ma anche la trasparenza sugli sconti ai vettori, come lo sconto sui passeggeri in transito a Roma Fiumicino, che non è mai stato consultato in modo conforme alla normativa con i vettori e non è quindi trasparente. A comprova lo sconto per i passeggeri in transito è stato autorizzato da ENAC il 27 dicembre 2012, prima della consultazione formale del 14 gennaio 2013 con gli utenti. Riteniamo inoltre che a causa delle modifiche strutturali del layout di Fiumicino nel 2013-18 lo sconto potrebbe costituire una discriminazione nei confronti dei vettori che non usano l'aeroporto come hub e potrebbe quindi essere considerato una forma di aiuto selettivo, in violazione dell'articolo. 75-80 del DL 1/2012.

#### **4. La mancanza di differenziazione tariffaria potrebbe essere una forma di discriminazione**

Prendiamo atto che una revisione della direttiva sui diritti aeroportuali<sup>19</sup> (ACD) effettuata per conto della Commissione europea ha rilevato che l'incertezza sugli obblighi di non discriminazione sembra dissuadere gli aeroporti dal differenziare i diritti aeroportuali. Il Forum dei regolatori europei di Salonico ha rilevato che "un'ingiustificata mancanza di variazioni è discriminatoria al pari di variazioni ingiustificabili"<sup>20</sup>. easyJet è del parere che i diritti fissati in modo da riflettere servizi e livelli di qualità uniformi possono anche distorcere la concorrenza, penalizzando le compagnie aeree che si affidano a modelli commerciali alternativi, o usano infrastrutture aeroportuali di qualità o costo inferiore. La tariffazione differenziata consente alle compagnie aeree di scegliere i

---

<sup>15</sup> Thessaloniki Forum guidelines on Incentives and Discounts

<https://ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm?do=groupDetail.groupDetailDoc&id=38500&no=1>

<sup>16</sup> EU State Aid Guidelines on: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014XC0404\(01\);](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014XC0404(01);) ICAO, Doc 9562, Airport Economics Manual, 3<sup>rd</sup> edition, 2013

<sup>17</sup> See, for example: ACI presentation Thessaloniki Forum, slide 10; Catania Airport, Commercial Aviation Policy 2018, slides 2, 8; Geneva airport, Geneva: Your High Yield Market, slide 23; Dublin Airport, GROWTH Incentive Scheme 2017-2019: Terms and Conditions; Frankfurt airport, Incentive Program 2018, Airline Incentives: Financial Support for Airlines to Foster Long-Term Growth and Innovation p.6-8; Swedavia, Passenger Increase Bonus 2017. Swedavia, Volume Discount 2018

<sup>18</sup> Civil Aviation Authority, Economic regulation at Gatwick from April 2014: final proposals (2013)

<sup>19</sup> Steer Davies Gleave, *Support study to the Ex-post evaluation of Directive 2009/12/EC on Airport Charges*, Executive Summary.

<sup>20</sup> Thessaloniki Forum of Airport Charges Regulators, *Non-discrimination under the Airport Charges Directive*, November 2018, Point 4.5.

servizi e i livelli di servizio che meglio si adattano al loro modello commerciale e, di conseguenza, di pagare le tariffe in relazione a ciò che viene usato dal vettore. La differenziazione dei servizi e delle tariffe può anche facilitare una maggiore innovazione, in quanto le compagnie aeree aumentano l'efficienza per soddisfare domanda e segmentazione dei loro clienti.

I diritti aeroportuali basati sull'uso sono un modo più efficiente e meno distortivo di fissare i prezzi dei prodotti regolati rispetto ai diritti che sono indipendenti dall'uso fatto dai vettori delle infrastrutture aeroportuali. Ciò potrebbe essere fatto sia direttamente attraverso un sistema tariffario di "pay-per-use", sia indirettamente mediante una tariffazione basata su una stima annuale d'utilizzo per passeggeri di ciascuna compagnia aerea delle infrastrutture regolate, quali ad esempio i check-in e le strutture per il bagaglio. I costi delle strutture e delle parti dell'aeroporto utilizzate solo da alcune compagnie aeree e dai loro passeggeri dovrebbero essere imputati alle compagnie aeree e ai passeggeri che le utilizzano, con un recupero dei costi di capitale nel corso della vita utile dei beni.

L'applicazione dello stesso prezzo quando vi sono differenze significative nei servizi, nella destinazione e nel livello di servizio utilizzati è distortiva e può rappresentare una discriminazione di prezzo anticoncorrenziale. Rileviamo che gli aeroporti utilizzano spesso questo argomento per sostenere lo sconto per i passeggeri in transito, anche se non sono trasparenti circa la base per la quale viene fissato il livello dello sconto.

#### **5. La formula proposta per il contributo commerciale punisce gli incentivi non la discriminazione**

ART sostiene che gli incentivi modificano *"sostanzialmente, all'atto pratico, il quadro generale delle ordinarie tariffe derivanti dal procedimento di revisione definito dai Modelli dell'Autorità, secondo logiche che potrebbero non essere pienamente rispondenti al criterio dell'efficienza allocativa delle risorse"* (p. 26 della Relazione Illustrativa). Concordiamo con l'ART che gli incentivi modificano la struttura delle tariffe. Tuttavia, è proprio per questo motivo che in Europa sono consentiti incentivi, ovvero per promuovere determinati comportamenti dei vettori o stimolare la connettività, obiettivi che non potrebbero essere raggiunti con altri segnali di prezzo o modulazioni tariffarie.

L'argomentazione secondo cui gli incentivi possono dar luogo a tariffe che non rispondono all'efficienza allocativa è infondata e viziata, per diverse ragioni.

a. In primo luogo, gli incentivi sono destinati a creare una nuova domanda mirata (per la crescita o la connettività), che aumenterà il traffico nell'aeroporto, che a sua volta ridurrà i diritti per tutti i vettori. ART non ha dimostrato che una riduzione globale dei diritti per tutte le compagnie aeree raggiungerebbe gli stessi obiettivi (ad esempio, crescita o connettività) e benessere economico. Un programma d'incentivi ben concepito consentirà alle compagnie aeree di trasportare più passeggeri verso l'aeroporto, affrontando alcuni dei rischi legati alla domanda cui sono esposte. L'utilizzo di questi fondi commerciali, in toto o in parte, per la riduzione a pioggia dei diritti aeroportuali non avrà lo stesso effetto che una politica mirata. Infatti non tutte le compagnie aeree avranno le risorse operative e finanziarie per aumentare la domanda nell'aeroporto o saranno abbastanza sensibili ad una minima variazione di prezzo per aumentare l'offerta.

b. In secondo luogo, i ricavi non aeronautici degli aeroporti sono determinati dal numero di passeggeri, che finanziano programmi di incentivi e aumentano il profitto complessivo dell'aeroporto. Ad esempio, per valutare se un incentivo è legittimo, il test MEO valterebbe se i passeggeri incrementali generano profitti commerciali sufficienti a compensare il costo dell'incentivo.

c. In terzo luogo, la proposta di ART limiterebbe la flessibilità dei prezzi imponendo un prezzo minimo su tutte le tariffe regolamentate. Di conseguenza, gli aeroporti non saranno in grado di elaborare strategie commerciali efficaci e attrattive.

d. In quarto luogo, ART non ha dimostrato che i diritti aeroportuali, risultanti dai Modelli dell'Autorità, siano basati sull'efficienza allocativa. L'efficienza allocativa richiederebbe che i diritti aeroportuali siano finalizzati alla massimizzazione del benessere, il che significa che i diritti dovrebbero essere fissati al livello di costo marginale, aumentato di un margine di ricarico ragionevole.

L'approccio di ART per prevenire la discriminazione tra gli utenti è incoerente ed è già preso in considerazione nella Misura 59 della proposta di ART. La possibilità di discriminazione tra gli utenti non è chiaramente ridotta abbassando il livello generale delle tariffe "a beneficio di tutti gli utenti" (p. 27 della RELAZIONE ILLUSTRATIVA). Infatti, come si è già detto, l'uniformità delle tariffe può essere discriminatoria. Nel complesso, se la Risoluzione ART si basa su preoccupazioni sull'efficienza allocativa, dovrebbe consentire una piena compensazione dei costi del trasporto aereo attraverso i margini commerciali, piuttosto che imporre limiti ad essa.

Si noti che un ulteriore problema con la formula per la determinazione di  $\mu_0$  è che i tre intervalli del rapporto Valore degli Incentivi/Ricavi Totali e i corrispondenti valori sono del tutto arbitrari. Inoltre, utilizzando le tre soglie proposte, gli aeroporti sono suddivisi in "gruppi omogenei" per i quali ART non ne spiega la natura o la rilevanza. Riteniamo che la soglia proposta sia sproporzionata e arbitraria e dovrebbe essere eliminata nella formula.

Un ultimo svantaggio del meccanismo di compensazione è che gli incentivi sono valutati al costo contabile. A seconda dell'effettiva forma della funzione di domanda di servizi aeroportuali, il costo contabile può sovrastimare fortemente il costo effettivo degli incentivi per l'aeroporto in termini di mancato guadagno. Si considerino i due esempi seguenti:

a. Immaginate che un'azienda offra un bene al prezzo  $P_1$ ; a questo prezzo, la domanda è data dal primo trimestre. Immaginate che venga offerto uno sconto, in modo che il prezzo diventi  $P_2$ ; a questo nuovo prezzo, la domanda è data dal secondo trimestre. Qual è il costo, in termini di mancato guadagno, per l'azienda di questa riduzione di prezzo? Questo è dato dall'area ABDE (la riduzione dei ricavi sulle unità che sarebbero state vendute al prezzo  $P_1$ ) meno l'area EFGH (l'aumento dei ricavi dovuto alla vendita delle unità vendute a causa del prezzo inferiore). Si noti tuttavia che, al prezzo  $P_2$ , è osservabile solo la quantità  $Q_2$ , mentre la quantità  $Q_1$  non è osservata. L'utilizzo di sole variabili osservabili, come  $P_1$ ,  $P_2$  e  $Q_2$ , per valutare la perdita di ricavi dovuta al prezzo inferiore, porterebbe ad una valutazione dell'effetto della riduzione dei costi pari a  $(P_1 - P_2) Q_2 = ACFD$ , che sovrastima ampiamente l'effetto sui ricavi della riduzione del prezzo.

b. Immaginate che un'azienda offra un bene al prezzo  $P_1$ ; a questo prezzo, molto elevato rispetto alla domanda, la domanda è pari a 0. Immaginate che venga offerto uno sconto, in modo che il prezzo diventi  $P_2$ ; a questo nuovo prezzo, la domanda è data dal T2. In questo caso, non c'è alcun costo reale per l'azienda di questa riduzione di prezzo in termini di mancato guadagno, poiché i ricavi erano pari a 0 prima della riduzione di prezzo. Infatti, l'area ABDE del quadro precedente (che illustra la riduzione dei ricavi sulle unità che sarebbero state vendute al prezzo  $P_1$ ) è pari a zero. In altre parole, se il costo della riduzione del prezzo fosse calcolato utilizzando solo variabili osservabili, come  $P_1$ ,  $P_2$  e  $Q_2$ , l'effetto della riduzione dei costi sarebbe pari a  $(P_1 - P_2) Q_2 = ACHO$ .

Questi due esempi estremamente semplici illustrano che la valutazione del costo degli incentivi utilizzando dati contabili può portare a risultati molto fuorvianti e sovrastimare fortemente il costo che un aeroporto sostiene quando applica gli incentivi.

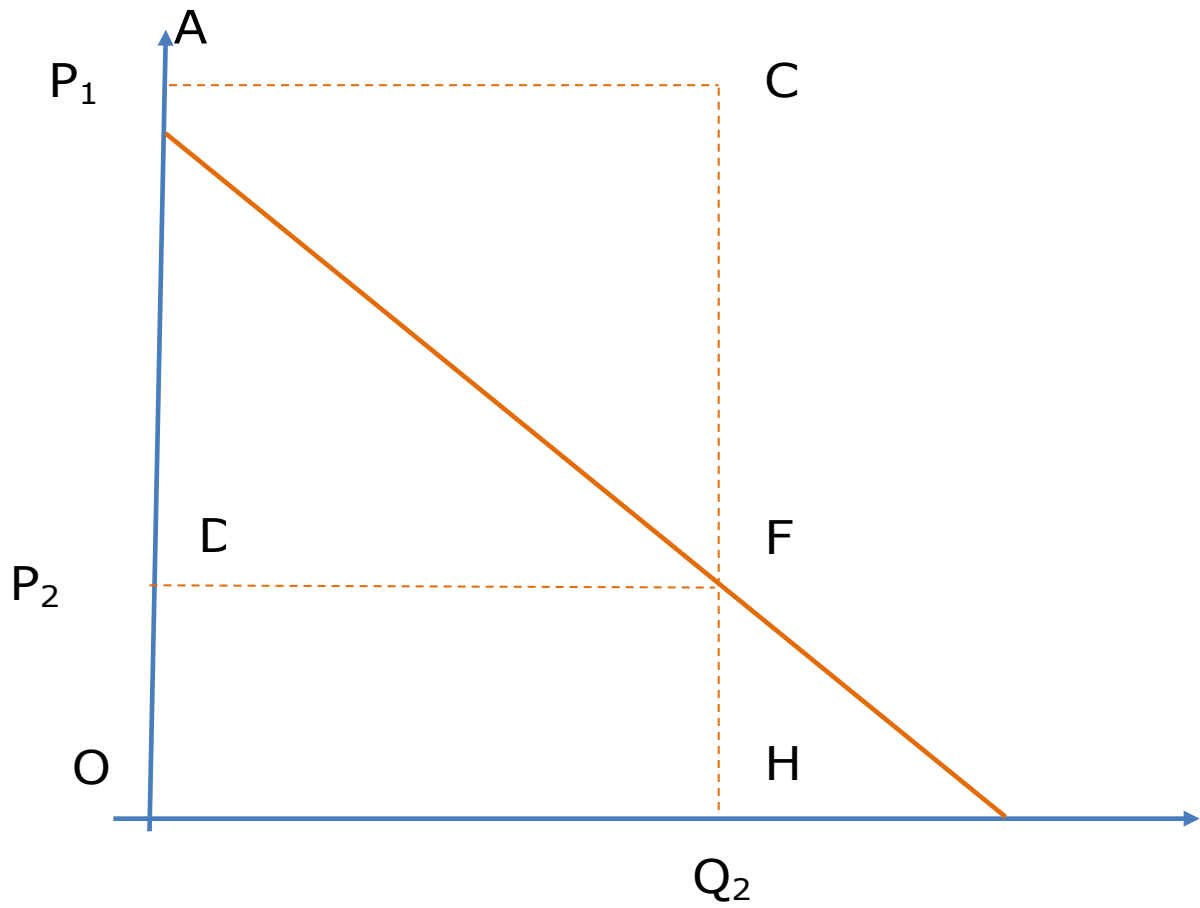


FIGURA 2: Esempio 1



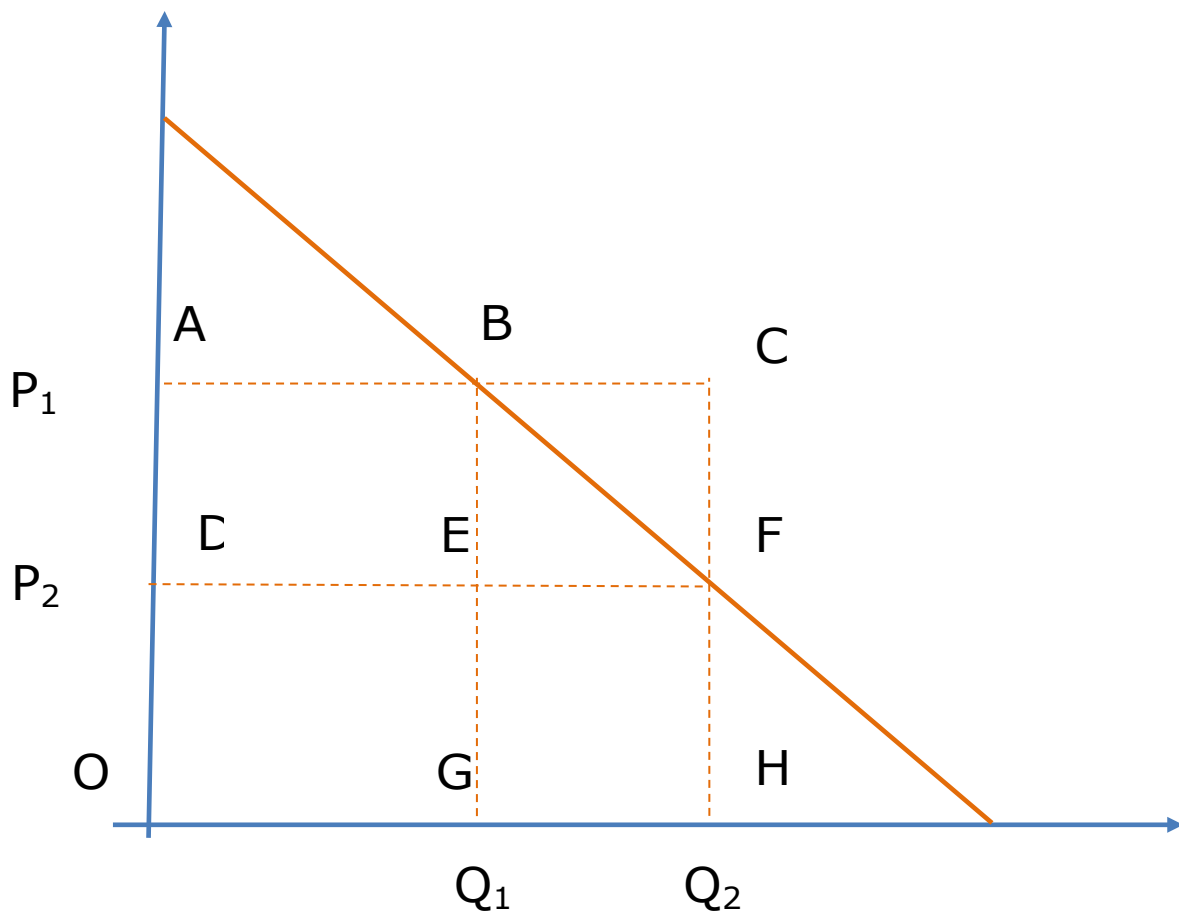


FIGURA 3: Esempio 2

In un contesto di un mercato a doppia faccia (two-sides market), la sopravvalutazione del costo degli incentivi diventa ancora più convincente. A causa della complementarità della domanda tra le due parti del mercato, l'abbassamento di un prezzo in una parte del mercato (ad esempio, le tasse aeronautiche) può avere un effetto positivo sulla domanda e quindi sui ricavi dall'altra parte del mercato (ad esempio, attività commerciali).

Pertanto, la giustificazione globale per collegare la quota del margine commerciale che compensa i costi operativi all'importo degli incentivi pagati dall'aeroporto sembra essere basata su un'analisi negativa degli incentivi, che altererebbe l'efficienza dei diritti e introdurrebbe la possibilità di discriminazione. La discussione di cui sopra ha dimostrato che tali critiche sono infondate; inoltre, il legame meccanico tra il valore degli incentivi e il massimale può essere criticato per molti motivi, dalla difficoltà di valutare la reale portata economica degli incentivi all'arbitrarietà dei parametri della formula.

ALLEGATO 2

**Consultazione pubblica per la revisione dei Modelli di regolazione dei diritti aeroportuali approvati con delibera n. 92/2017**

Misura	Punto	Citazione...	Inserimento...	Nota
Misura 1	1.1-1.3	[...] eliminare tutto il testo	Aeroporti soggetti a un rimedio ex ante su delibera dell'ART dopo una valutazione del potere di mercato (Market Power Assessment - MPA)	Vai all'Allegato 1.1 sul MPA
Misura 2	2.5		Il gestore garantisce consultazioni annuali	Il punto 2.2.5 consentirebbe agli aeroporti di tenere consultazioni solo in caso di modifiche del livello dei diritti e, in pratica, solo una volta ogni cinque anni
Misura 11	11.2	[...] eliminare tutto il testo		La rivalutazione del capitale è una forma di prefinanziamento che crea incentivi inefficienti agli investimenti e margini di profitto subnormali.
Misura 14	14	[...] eliminare tutto il testo		Non vi è alcuna ragione economica per autorizzare l'aeroporto a ricevere un WACC incrementale sugli investimenti. Gli aeroporti concordano già nel CDP con l'ENAC gli investimenti
Misura 22	2		Il rifiuto da parte dei gestori di differenziare i diritti sono sottoposti all'ART e devono essere giustificati, pertinenti e non discriminatori. Gli utenti e gestori non possono opporsi a una variazione dei diritti quando ciò consente di	Come discusso nell'Allegato 1.4 la mancanza di differenziazione può essere considerata discriminazione

Misura	Punto	Citazione...	Inserimento...	Nota
			ottenere una maggiore efficienza o rappresenta un'oggettiva riduzione per qualità inferiore.	
Misura 22	5		L'aeroporto dimostra che la modulazione dei diritti proposta rimane pertinente per il periodo regolamentato e che ha prodotto i risultati attesi nella policy negli anni precedenti (ad esempio in termini di minori emissioni).	
Misura 23		[...] eliminare tutto il testo		L'aggregazione delle tariffe è una forma di raggruppamento di servizi (bundling) che inibisce l'efficienza e promuove l'aumento dei costi.
Misura 24				Riteniamo che il regolamento proposto dovrebbe consentire la modulazione delle tariffe al di sotto del price cap , ad esempio per stimolare comportamenti efficienti o per premiare l'uso di aerei più silenziosi
Misura 25				L'aeroporto non dovrebbe essere autorizzato a praticare prezzi superiori al massimale del price cap. Il meccanismo proposto prevede un sistema che protegge l'aeroporto dai rischi, salvaguardia già inclusa nel WACC.
Misura 27	1	[...] eliminare tutto il testo		Gli aeroporti non dovrebbero ricevere un bonus per aver fornito il

Misura	Punto	Citazione...	Inserimento...	Nota
				servizio alla qualità prevista. La proposta è sproporzionata. In caso contrario, l'aeroporto potrebbe semplicemente aumentare le spese che saranno comunque sostenute dalle compagnie aeree.
Misura 27	2-3	[...] eliminare tutto il testo		Gli indicatori di qualità/ambientale sono selezionati dagli aeroporti e dall'ENAC con un metodo discrezionale e non trasparente.
Misura 31	All	[...] eliminare tutto il testo		Solo gli aeroporti con notevole potere di mercato dovrebbero essere regolamentati.
Misura 33	7	[...] eliminare tutto il testo		La sovvenzione incrociata degli aeroporti incentiva l'inefficienza delle operazioni che viola l'articolo 37, comma 2, lettera a), del DL 201/11.  Aeroporti in una rete che non potrebbero ricevere aiuti di Stato, potrebbero essere sovvenzionati illegalmente da altri aeroporti e aggirare le norme sugli aiuti di Stato.
Misura 46		[...] eliminare tutto il testo		La sovvenzione incrociata degli aeroporti incentiva l'inefficienza delle operazioni che viola l'articolo 37, comma 2, lettera a), del DL 201/11.  Aeroporti in un sistema che non potrebbero ricevere aiuti di Stato, potrebbero essere

Misura	Punto	Citazione...	Inserimento...	Nota
				sovvenzionati illegalmente da altri aeroporti e aggirare le norme sugli aiuti di Stato.
Misura 59	2	“non possono originare costi imputabili alle attività aeroportuali”	Nella consultazione con gli utenti costi imputabili alle attività aeroportuali devono essere fornite separatamente.	L'ART non ha il potere di regolare gli incentivi, ma solo la discriminazione. ART non ha fornito prove di discriminazione per gli incentivi che superano il test MEO.
Misura 59	5		Le informazioni devono essere fornite in forma aggregata come percentuale degli utenti aeroportuali: i vettori non devono essere individuabili, come confidenziale deve rimanere il tipo di impegno preso dalle società e vettore (ad. esempio crescita o posizionamento di aeromobili). I contratti in essere precedenti all'entrata in vigore degli accordi sono esclusi da questa norma di trasparenza verso i vettori.	I segreti commerciali o la strategia delle compagnie aeree non devono essere comunicati ai concorrenti (ad esempio, il numero di aerei basati negli aeroporti nei prossimi anni).
Misura 60				SLA dovrebbe considerare tutti i modelli di business delle compagnie aeree e i servizi forniti in ogni terminal/pontile.
Misura 62				Il potere di ART di regolare l'AdR non è chiaro
Annex 10				La formula non dovrebbe incentivare gli aeroporti a spostare i costi da opex a capex (con l'eccezione di

Misura	Punto	Citazione...	Inserimento...	Nota
				<p>fornire costi unitari inferiori).</p> <p>Gli indicatori di efficienza dovrebbero includere un uso migliore (più efficiente) delle infrastrutture, come i tempi di risposta e i tempi di parcheggio.</p> <p>Gli indicatori di qualità sono spesso soggettivi (in quanto misurati dall'aeroporto e/o ACI), il che renderebbe inutile il benchmark</p>

FINE DEL DOCUMENTO