

RELAZIONE DEGLI UFFICI

Modelli di regolazione aeroportuale. Disposizioni straordinarie connesse all'entrata in vigore della delibera n. 136/2020 ed integrazione alla regolazione applicabile al settore in ragione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19

SOMMARIO

PREMESSA	3
PRINCIPI DELL'INTERVENTO REGOLATORIO	3
DISPOSIZIONI STRAORDINARIE CONNESSE ALL'EMERGENZA EPIDEMIOLOGICA DA COVID-19.....	5
CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE	6

PREMESSA

L'economia mondiale ha subito una brusca frenata a seguito dell'emergenza pandemica da COVID-19, e, in particolare, il settore del trasporto aereo è stato uno dei settori più colpiti dalla crisi, anche per effetto delle misure di *lockdown* introdotte a livello governativo per contrastare la rapida diffusione della pandemia sul territorio nazionale.

A novembre 2020, Eurocontrol ha pubblicato le nuove stime di traffico comunitarie al 2024 che prevedono, nello scenario ottimistico¹, un ritorno ai volumi di traffico 2019 nell'esercizio 2024. Secondo lo scenario definito come più probabile, i volumi di traffico nel 2024 rappresenterebbero comunque solo il 92% di quelli registrati nel 2019. Secondo il terzo scenario, i volumi di traffico 2024 sono previsti pari al 75% di quelli del 2019².

In ambito nazionale, secondo le rilevazioni di ENAC³, pubblicate il 12 aprile 2021, nel 2020, rispetto al 2019, si sono registrate in Italia le seguenti diminuzioni di traffico aeroportuale: movimenti, da 1,655 milioni a 0,709 milioni (pari ad una diminuzione del 61,8%); passeggeri, da 192,2 milioni a 52,8 milioni (pari ad una diminuzione del - 72,5%); cargo, da 1,1 milioni di tonnellate a 0,8 milioni di tonnellate (pari ad una diminuzione del -24,2%).

Sono disponibili anche delle stime di impatto sui settori economici a livello nazionale, elaborate dal CERVED⁴ e aggiornate a marzo 2021, che segnalano il settore aereo e quello aeroportuale tra i primi 10 settori per riduzione del fatturato nel 2020, sia per lo scenario "base", che per quello definito "pessimistico".

Il CERVED riporta altresì una stima relativa al 2022 secondo la quale, nel confronto con il 2019, il settore aeroportuale registrerebbe un -28% (scenario base) / -36,5% (scenario peggiore), e il settore aereo un delta di: - 27,3% (scenario base) / - 36,6% (scenario peggiore).

PRINCIPI DELL'INTERVENTO REGOLATORIO

Sulla base di quanto rappresentato al precedente paragrafo, emerge che per i gestori aeroportuali risulta estremamente complesso poter elaborare, nello scenario attuale caratterizzato da un elevato grado di instabilità e di incertezza sulle prospettive di ripresa, un piano del traffico affidabile ed un coerente piano degli investimenti.

Pertanto, gli Uffici, in ragione della portata innovativa dei Modelli di cui alla delibera n. 136/2020 e della conseguente necessità che, per la loro applicazione, i gestori aeroportuali necessitino di un assetto di mercato stabile, ritengono necessario proporre, per un periodo ragionevolmente limitato, il mantenimento del quadro regolatorio vigente.

¹ Scenario 1 - Vaccino ampiamente reso disponibile per i viaggiatori (o fine della pandemia) entro l'estate 2021;

Scenario 2 - Vaccino ampiamente reso disponibile per i viaggiatori (o fine della pandemia) entro l'estate 2022;

Scenario 3 - Infezione persistente e scarsa fiducia dei passeggeri.

² Dichiarazione del Presidente di Eurocontrol, resa nel mese di novembre u.s.: *"Even in the most positive scenario, we do not expect a recovery to 2019 levels before 2024. There is a very real prospect that this recovery could take even longer, perhaps to as far out as 2029. This is a catastrophic picture for the aviation industry and shows clearly why it is so important for States to take consistent and coherent measures to support the aviation industry and make passengers feel safe to fly again."*

<https://www.eurocontrol.int/publication/eurocontrol-five-year-forecast-2020-2024>

³ <https://www.enac.gov.it/pubblicazioni/dati-di-traffico-2020-tavola-apt-4>

⁴ https://know.cerved.com/wp-content/uploads/2021/03/Cerved-Industry-Forecast_2021_1-3.pdf

In tale ottica, gli Uffici reputano opportuno continuare ad applicare transitoriamente i Modelli di cui alla delibera n. 92/2017, apportando però alcune integrazioni per tener conto di due specifici obiettivi perseguiti dai Modelli ex delibera n. 136/2020 e discendenti da esigenze di regolazione di cui è necessario tener conto nel breve termine.

Il primo obiettivo mira ad estendere l'ambito soggettivo di applicazione della regolazione dell'Autorità agli aeroporti titolari di contratti di programma previsti dal predetto articolo 17, comma 34-bis, del d.l. 78/2009 (di seguito: CdP ex d.l. 78/2009); il secondo è finalizzato all'adozione di specifiche misure regolatorie volte a prevedere, in caso di richiesta di adozione di un sistema di tariffazione comune da parte di gestori di più di uno scalo aeroportuale, adeguate garanzie di rispetto dei principi di cui all'articolo 80, comma 1, del d.l. 1/2012.

Il perseguimento dell'obiettivo relativo all'estensione dell'ambito soggettivo di applicazione dei Modelli di regolazione dell'Autorità discende dall'attuazione di quanto previsto all'articolo 10 della legge 3 maggio 2019, n. 37, che ha sostituito l'articolo 73 del citato d.l. 1/2012, con il quale il legislatore nazionale ha attribuito all'Autorità le funzioni di regolazione e di vigilanza di cui al d.l. 1/2012 anche con riferimento ai CdP ex d.l. 78/2009.

Il secondo obiettivo risponde, invece, alle esigenze di quei gestori che, al fine di realizzare un sistema di tariffazione comune e trasparente, devono poter adottare dei criteri chiari ed espliciti per una rete o per un sistema aeroportuale, nel rispetto dei principi di cui all'articolo 80, comma 1, del d.l. 1/2012.

Ne consegue che, per soddisfare i predetti obiettivi, gli Uffici hanno individuato alcune disposizioni applicative e integrative della delibera n. 92/2017, per le indicate aree tematiche, che ricalcano quelle presenti nella delibera n. 136/2020, con riferimento tra l'altro all'estensione dell'ambito soggettivo di applicazione, nonché alla regolazione delle reti e dei sistemi aeroportuali.

Giova rilevare, al riguardo, che dette misure erano già state sottoposte ad analisi di impatto della regolazione e a procedura di consultazione; dagli esiti della consultazione è emerso, con ogni evidenza, che la misura afferente alle reti/sistemi aeroportuali è stata favorevolmente accolta dagli stakeholders.

Per quanto attiene, invece, alla misura relativa all'estensione dell'ambito soggettivo di regolazione si osserva che, in tal modo, si completa l'attuazione della volontà del legislatore che, al fine di archiviare la procedura d'infrazione n. 2014/4187, avviata dalla Commissione Europea nei confronti dello Stato italiano e relativa all'attuazione della Direttiva 2009/12/CE, ha integrato le competenze dell'Autorità con l'attribuzione non solo delle funzioni di vigilanza, già espletate a partire dal 2019, ma anche di quelle di regolazione di cui al decreto-legge n. 1 del 2012 per i CdP ex d.l. 78/2009.

Gli Uffici, inoltre, in considerazione delle precedenti istanze dei gestori aeroportuali di proroga delle tariffe applicate a valere sulle annualità successive, hanno ritenuto opportuno fornire tale opzione anche per il biennio 2021-2022, sulla base della oggettiva difficoltà per i gestori aeroportuali di poter formulare delle stime di traffico sufficientemente attendibili.

Di conseguenza, i gestori, previa motivata istanza all'Autorità e adempiendo agli obblighi informativi e di trasparenza nei confronti degli utenti, di cui all'articolo 80 del d.l. 1/2012, possono proporre la proroga delle tariffe a valere sull'annualità immediatamente successiva; sulla base degli esiti della procedura di consultazione degli utenti e nel rispetto del principio di partecipazione a tutela di tutte le parti coinvolte, gli Uffici dell'Autorità provvedono ad effettuare le valutazioni di competenza e ad esprimersi in merito alle istanze di proroga presentate dai gestori aeroportuali.

DISPOSIZIONI STRAORDINARIE CONNESSE ALL'EMERGENZA EPIDEMIOLOGICA DA COVID-19.

Gli Uffici, come già precedentemente evidenziato, hanno ritenuto utile valutare l'integrazione dei Modelli di cui alla delibera n. 92/2017, con le misure, indicate nell'Allegato A alla delibera, che si procede ad illustrare.

Il primo set di misure, relativo ai principi e criteri per la regolazione di reti e sistemi aeroportuali, riproduce in sostanza la parte IV dell'Allegato A alla delibera n. 136/2020, tenendo conto delle esigenze di coordinamento con i Modelli di cui alla delibera n. 92/2017.

Va premesso che i Modelli di cui alla delibera n. 92/2017 sono, come noto, articolati in tre tipologie differenziate in base ai livelli di traffico dell'aeroporto in esame:

- Modello 1: Aeroporti con traffico superiore a 5.000.000 passeggeri annui
- Modello 2: Aeroporti con traffico fra 3.000.000 e 5.000.000 passeggeri annui
- Modello 3: Aeroporti con traffico inferiore a 3.000.000 passeggeri annui

Per quanto di interesse, vale rammentare che le tre tipologie di Modelli presentano alcune differenze relative, tra l'altro, ai parametri di elasticità, agli obiettivi di efficientamento, nonché ai parametri per la determinazione del WACC.

Diversamente, i Modelli di cui alla delibera n. 136/2020 sono strutturati con riferimento a due diverse categorie dimensionali di aeroporti:

- il Modello A, per la regolazione degli aeroporti con traffico superiore a un milione di passeggeri annui;
- il Modello B, per la regolazione degli aeroporti con traffico pari o inferiore a un milione di passeggeri annui.

In proposito, come si evince dalla relazione illustrativa di cui alla delibera n. 118/2019, gli Uffici presumono, fatta salva la prova contraria, che nell'ambito di una rete o di un sistema aeroportuale si verifichi sempre la presenza di un aeroporto principale con volume di traffico superiore al milione di passeggeri all'anno, e che, quindi, il Modello di riferimento da impiegare ai fini della regolazione della rete o sistema aeroportuale, risulti essere il Modello A.

Ne consegue che, al fine di armonizzare le misure relative rispettivamente al tasso di remunerazione del capitale investito e all'obiettivo di incremento della produttività da efficientamento, gli Uffici hanno provveduto a coordinare tali specifiche previsioni con il quadro delineato dai Modelli di cui alla delibera n. 92/2017.

Con riferimento all'Allegato A alla proposta di delibera sottoposta alle determinazioni del Consiglio in data 20 maggio 2021, per quanto attiene alla Misura 9 "*Tasso di remunerazione del capitale investito*", nell'ottica di determinare un unico valore del costo medio ponderato del capitale investito (WACC) per tutti gli aeroporti della rete o sistema aeroportuale, gli Uffici ritengono ragionevole far riferimento a quello applicabile all'aeroporto principale, come definito alla Misura 2, punto 1.

Con riferimento alla Misura 11 "*Obiettivo di incremento della produttività da efficientamento*", gli Uffici ritengono opportuno far riferimento alla media sia dei parametri di elasticità sia degli obiettivi di efficientamento dei singoli aeroporti facenti parte della rete o del sistema stesso, ponderate sulla base dei rispettivi costi operativi ammessi all'Anno base.

Le misure così formulate assicurano l'obiettivo di fornire ai gestori aeroportuali, aventi titolo all'applicazione di un sistema di tariffazione comune, adeguati criteri affinché siano rispettati i principi di trasparenza, equità e non discriminazione, anche a tutela degli utenti degli aeroporti.

Oltre alle specifiche misure afferenti alle reti e ai sistemi aeroportuali, gli Uffici hanno ritenuto di inserire la Misura 27 relativa all'estensione soggettiva dell'ambito di applicazione recante "*Disposizioni sull'entrata in vigore con riferimento ai contratti di programma ex articolo 17, comma 34-bis, del d.l. 78/2009*", in conformità a quanto previsto dalla Misura 60 dei Modelli di cui alla delibera n. 136/2020.

CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

Nei termini sopra esposti è definita l'istruttoria condotta dall'Ufficio Accesso alle infrastrutture, con la collaborazione degli Uffici Raccolta, elaborazione e qualità dei dati ed Affari legali e contenzioso.

Alla luce delle rappresentate esigenze di urgenza e delle circostanze di eccezionalità del contesto di crisi in essere, gli Uffici propongono di differire al 1° gennaio 2023 l'entrata in vigore dei Modelli di regolazione dei diritti aeroportuali di cui alla delibera n. 136/2020, originariamente prevista a decorrere dal 1° luglio 2021.

In ottica di continuità temporale, alle procedure di revisione dei diritti aeroportuali avviate nel periodo compreso tra il 1° luglio 2021 ed il 31 dicembre 2022, si applicano i Modelli di cui alla delibera n. 92/2017 integrati con le misure di cui all'Allegato A, mutate dalle analoghe misure recate dalla delibera n. 136/2020 effettuando i necessari e limitati adattamenti di coordinamento.

Si ritiene inoltre necessario, anche sulla base delle pregresse istanze di proroga pervenute all'Autorità, consentire ai gestori aeroportuali di disporre tempestivamente di misure di indirizzo procedurale e gestionale che prevedano la necessaria flessibilità, nonché la possibilità di adottare procedure alternative, quali l'avvio della procedura di consultazione secondo quanto previsto dai Modelli di cui alla delibera n. 92/2017, integrati con le predette misure, o la proroga delle tariffe per la successiva annualità, con l'obbligo di effettuare la procedura di consultazione degli utenti e di conformarsi alle decisioni assunte dagli Uffici dell'Autorità, a seguito delle valutazioni di competenza sugli esiti della procedura di consultazione, in applicazione dei principi di cui all'articolo 80 del d.l. 1/2012.

Sulla base di tutto quanto sopra rappresentato, e nel rispetto di quanto previsto all'articolo 5, comma 4, del regolamento per lo svolgimento in prima attuazione dei procedimenti per la formazione delle decisioni di competenza dell'Autorità e per la partecipazione dei portatori di interesse, si ritiene che sussistano le esigenze di urgenza ed emergenza che giustificano la scelta di non procedere alla consultazione dei portatori di interesse.

Da ultimo, è opportuno evidenziare che, al fine di valutare gli effetti prodotti dall'intervento dell'Autorità e il grado di raggiungimento degli obiettivi attesi, le proposte misure di regolazione sono soggette alla verifica di impatto della regolazione di cui alla delibera dell'Autorità n. 54/2021 del 22 aprile 2021, da concludersi entro il 30 ottobre 2022.

Torino, 13 maggio 2021

Il Dirigente dell'Ufficio Accesso alle Infrastrutture

Ing. Roberto Piazza

(documento firmato digitalmente ai sensi del d.lgs. 82/2005)