

RELAZIONE ILLUSTRATIVA DEGLI UFFICI

Adeguamento dei Modelli di regolazione dei diritti aeroportuali approvati con la delibera n. 38/2023 in attuazione della Legge n. 190/2025. Avvio del procedimento e indizione della consultazione pubblica.

ART

SOMMARIO

1. CONTESTO DI RIFERIMENTO	2
1.1. Quadro normativo generale	2
1.2. Legge annuale per il mercato e la concorrenza	4
2. ADEGUAMENTO DEI MODELLI IN ATTUAZIONE DELLA LEGGE N. 190/2025	6
3. CONCLUSIONI	9

1. CONTESTO DI RIFERIMENTO

1.1. Quadro normativo generale

L'articolo 37 del decreto-legge 6 dicembre 2011 n. 201 – convertito in legge, con modificazioni, dall'articolo 1, comma 1, legge 22 dicembre 2011, n. 214 – reca, tra l'altro, quanto segue¹:

“2. L'Autorità è competente nel settore dei trasporti e dell'accesso alle relative infrastrutture ed in particolare provvede:

a) a garantire, secondo metodologie che incentivino la concorrenza, l'efficienza produttiva delle gestioni e il contenimento dei costi per gli utenti, le imprese e i consumatori, condizioni di accesso eque e non discriminatorie alle infrastrutture ferroviarie, portuali, aeroportuali e alle reti autostradali, [...] nonché in relazione alla mobilità dei passeggeri e delle merci in ambito nazionale, locale e urbano anche collegata a stazioni, aeroporti e porti (...);

b) a definire, se ritenuto necessario in relazione alle condizioni di concorrenza effettivamente esistenti nei singoli mercati dei servizi dei trasporti nazionali e locali, i criteri per la fissazione da parte dei soggetti competenti delle tariffe, dei canoni, dei pedaggi, tenendo conto dell'esigenza di assicurare l'equilibrio economico delle imprese regolate, l'efficienza produttiva delle gestioni e il contenimento dei costi per gli utenti, le imprese, i consumatori;

c) a verificare la corretta applicazione da parte dei soggetti interessati dei criteri fissati ai sensi della lettera b); [...]

h) con particolare riferimento al settore aeroportuale, a svolgere ai sensi degli articoli da 71 a 81 del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, tutte le funzioni di Autorità di vigilanza istituita dall'articolo 71, comma 2, del predetto decreto-legge n. 1 del 2012, in attuazione della direttiva 2009/12/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 marzo 2009, concernente i diritti aeroportuali [...]

3. Nell'esercizio delle competenze disciplinate dal comma 2 del presente articolo, l'Autorità: [...]

b) determina i criteri per la redazione della contabilità delle imprese regolate e può imporre, se necessario per garantire la concorrenza, la separazione contabile e societaria delle imprese integrate”.

Con la **Direttiva 2009/12/CE** del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 marzo 2009 concernente i Diritti Aeroportuali (di seguito: Direttiva), è stato introdotto a livello eurolunitario un quadro armonizzato per la determinazione dei diritti aeroportuali, basato sul confronto fra gestori e utenti aeroportuali, da applicarsi a tutti gli aeroporti *“il cui volume di traffico annuale supera la soglia di 5 milioni di passeggeri e all'aeroporto con il maggior traffico passeggeri in ciascuno Stato membro”*, prevedendo la facoltà per i singoli Stati di applicare, nei confronti di qualsiasi gestore aeroportuale situato nel proprio territorio, misure regolamentari supplementari che non siano incompatibili con la Direttiva stessa o con altre disposizioni pertinenti del diritto comunitario.

In Italia, la Direttiva è stata recepita con gli **articoli da 71 a 82 del d.l. 24 gennaio 2012, n. 1** - convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27 - che hanno disposto l'applicazione della nuova disciplina a tutti gli aeroporti nazionali aperti al traffico commerciale, prevedendo, da parte dell'Autorità, l'individuazione di modelli semplificati di aggiornamenti dei diritti aeroportuali per gli aeroporti con flussi di traffico pari o inferiori al milione di passeggeri annui.

¹ Enfasi aggiunta.

In virtù di quanto disposto dall'articolo 37, comma 2, lett. h), del decreto-legge 6 dicembre 2011 n. 201, sono, pertanto, attribuite all'Autorità, in quanto Autorità nazionale di vigilanza, con competenza estesa a tutti gli aeroporti aperti al traffico commerciale sul territorio nazionale², le funzioni riguardanti:

1) la regolazione economica, con particolare riferimento:

- all'“*approvazione dei sistemi di tariffazione e dell'ammontare dei diritti, inclusi metodi di tariffazione pluriennale, anche accorpata per servizi personalizzati, che garantiscono annualmente gli adeguamenti inflattivi*”³, i cui Modelli di regolazione (di seguito: Modelli), approvati previo parere del Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti e del Ministro dell'Economia e delle Finanze, sono (i) “*orientati ai costi delle infrastrutture e dei servizi, a obiettivi di efficienza nonché, nell'ambito di una crescita bilanciata della capacità aeroportuale, all'incentivazione degli investimenti correlati anche all'innovazione tecnologica, alla sicurezza dello scalo ed alla qualità dei servizi*”⁴ e (ii) “*calibrati sulla base del traffico annuo di movimenti passeggeri registrato al fine di assicurare che i diritti applicati agli utenti degli aeroporti rispondano ai principi articolo 80*”⁵;
- alla conformità ai Modelli attraverso la verifica della “*corretta applicazione del modello tariffario e del livello dei diritti in coerenza agli obblighi di concessione*”⁶, il cui ammontare è sottoposto dal singolo gestore aeroportuale all'Autorità in esito alla prescritta procedura obbligatoria di consultazione;

2) la vigilanza, con particolare riferimento al “*controllo che nella determinazione della misura dei diritti aeroportuali, richiesti agli utenti aeroportuali per l'utilizzo delle infrastrutture e dei servizi forniti dal gestore in regime di esclusiva negli aeroporti, siano applicati i seguenti principi di:*

- a) *correlazione ai costi, trasparenza, pertinenza, ragionevolezza;*
- b) *consultazione degli utenti aeroportuali;*
- c) *non discriminazione;*
- d) *orientamento, nel rispetto dei principi di cui alla lettera a), alla media europea dei diritti aeroportuali praticati in scali con analoghe caratteristiche infrastrutturali, di traffico e standard di servizio reso*”⁷.

In data successiva al recepimento della Direttiva e all'approvazione, da parte dell'Autorità, dei primi Modelli di regolazione dei diritti aeroportuali (di seguito: Modelli), il **decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133**, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 novembre 2014, n. 164, ha previsto, **all'articolo 1, commi 11-bis, 11-ter e 11-quater**, alcune norme relative alle tempistiche di applicazione dei Modelli di per le revisioni tariffarie e la determinazione del livello dei diritti aeroportuali⁸.

² Per effetto dell'art. 10 della legge 3 maggio 2019, n. 37 recante “*Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea - Legge europea 2018*”, è stato novellato l'art. 73 del d.l. 1/2012, estendendo l'ambito della regolazione economica dell'Autorità agli aeroporti con contratti (c.d. “in deroga”), sottoscritti prima del 31 dicembre 2012, ai sensi dell'articolo 22, commi 2-3, del d.l. 5/2012, tra i quali rientrano quelli relativi agli aeroporti di Roma (Fiumicino e Ciampino), Milano (Linate e Malpensa) e Venezia.

³ Articolo 71, comma 2.

⁴ Articolo 71, comma 3.

⁵ Articolo 76, comma 1.

⁶ Articolo 76, comma 2.

⁷ Articolo 80, comma 1.

⁸ In particolare, il comma 11-bis ha previsto che “*Al fine di garantire la tempestività degli investimenti negli aeroporti, il modello tariffario e il livello dei diritti aeroportuali sono elaborati entro ottanta giorni dall'apertura della procedura di consultazione e trasmessi all'Autorità di regolazione dei trasporti per la successiva approvazione entro i successivi quaranta giorni. Decorsi tali termini la tariffa aeroportuale entra in vigore, fatti salvi i poteri dell'Autorità di sospendere il regime tariffario ai sensi dell'articolo 80, comma 2, del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1*”.

A seguito del recepimento della Direttiva, il processo di definizione degli investimenti e dei diritti aeroportuali è oggi, di fatto, suddiviso in quattro fasi procedurali complementari e interdipendenti:

- 1) predisposizione e approvazione tecnica, da parte di ENAC, del Piano degli investimenti, corredato dei piani della qualità, della tutela ambientale, nonché delle previsioni di traffico;
- 2) sulla base degli impegni assunti nei Piani di cui al punto precedente, approvati in linea tecnica da ENAC, nonché secondo i principi ed i criteri contenuti nei Modelli approvati dall'Autorità, il gestore elabora una proposta di revisione tariffaria, la sottopone alla consultazione con l'utenza aeroportuale e la presenta all'Autorità stessa per la verifica di conformità ai Modelli; dopodiché, in caso di esito favorevole della fase di verifica della conformità, le tariffe entrano in vigore;
- 3) definizione delle tariffe aeroportuali in conformità ai Modelli dell'Autorità, con le eventuali modifiche agli indicatori del piano della qualità e della tutela ambientale, del piano del traffico, nonché del piano degli interventi emergenti dalla consultazione, segue la stipula del Contratto di Programma tra gestori aeroportuali ed ENAC;
- 4) approvazione, da parte del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, del Contratto di Programma stipulato tra gestore ed ENAC, con conseguente approvazione definitiva della pianificazione e avvio della fase realizzativa degli investimenti.

La regolazione tariffaria dei gestori aeroportuali, che rientra nell'esclusiva sfera di competenza dell'Autorità, si collega, dunque, alla stipula dei Contratti di Programma con ENAC, che disciplinano, nell'ambito del rapporto concessorio, la programmazione degli interventi infrastrutturali e manutentivi da porre in essere sul sedime aeroportuale ai fini dello sviluppo dello scalo, nonché gli obiettivi da conseguire da parte del gestore in termini di qualità dei servizi resi e di tutela ambientale lungo tutto l'arco del rapporto contrattuale.

Dalla implementazione dei correlati Modelli approvati dall'Autorità, scaturisce, invece, il sistema dei corrispettivi applicabili all'utenza, attraverso il quale il gestore recupererà le risorse finanziarie da destinare allo sviluppo sostenibile dell'aeroporto, secondo prefissati standard qualitativi e nel rispetto delle prescrizioni tecnico-ambientali specificate nei Piani degli investimenti.

1.2. Legge annuale per il mercato e la concorrenza

Le disposizioni introdotte dalla legge 18 dicembre 2025, n. 190 hanno modificato l'art. 76, comma 6, del d.l. n. 1/2012, innalzando da 1 a 5 milioni di passeggeri annui la soglia per l'applicazione di *“modelli semplificati di aggiornamento, anche annuale, dei diritti ancorati al criterio dell'effettivo valore dei beni fruiti dall'utenza”*, definiti dall'Autorità.

Essa interviene sul perimetro degli aeroporti che possono avvalersi dei modelli semplificati per l'aggiornamento dei diritti aeroportuali predisposti dall'Autorità, elevando la soglia di traffico passeggeri da assumere come riferimento. La modifica consente, pertanto, agli aeroporti con un volume di traffico fino a 5 milioni di passeggeri di utilizzare modelli semplificati di aggiornamento, anche annuale, dei diritti, senza introdurre necessariamente nuovi strumenti regolatori o ulteriori adempimenti amministrativi.

La Relazione tecnica⁹ chiarisce che l'innalzamento della soglia da 1 a 5 milioni di passeggeri è giustificato dalla necessità di individuare in modo più adeguato gli scali beneficiari dei modelli semplificati di aggiornamento dei diritti aeroportuali, evidenziando che *«la citata soglia di 1 milione, prevista a legislazione vigente, non rappresenta un riferimento attendibile per l'individuazione di quegli scali che possono beneficiare di modelli semplificati»*. L'intervento risponde inoltre a esigenze di semplificazione degli oneri amministrativi per i gestori di aeroporti minori e di allineamento alla disciplina europea, in quanto *«l'innalzamento di detta soglia a 5 milioni di movimenti passeggeri è coerente, oltre che con le esigenze di allineamento alla normativa comunitaria, anche con la semplificazione di oneri per i gestori di aeroporti per i quali lo sviluppo di traffico non si prospetta particolarmente significativo»*.

⁹ Articolo 5 (Misure di semplificazione per la determinazione dei diritti aeroportuali), Relazione Tecnica disegno di legge S-1578.

La Tabella 1 riporta, per i 45 aeroporti appartenenti al sistema aeroportuale nazionale, i volumi di traffico consuntivo registrato nell'anno 2025. A riguardo, si rappresenta che su un totale di 45 aeroporti, 11 hanno registrato nel 2025 un traffico superiore a un milione e pari o inferiore a 5 milioni di passeggeri, come di seguito evidenziato in grassetto.

Tabella 1 - Aeroporti nazionali: traffico 2025

#	Gestore	Scalo	traffico 2025 pax / 000
1	ADR	Fiumicino	50.839
2		Ciampino	3.950
3	GESAC	Napoli	13.246
4	SAC	Catania	12.355
5	ADB	Bologna	11.199
6	SAGAT	Torino	5.032
7	ADV	Verona	4.001
8	AERTRE	Treviso	3.195
9	SOGEAAL	Alghero	1.768
10	AFVG	Trieste	1.647
11	AERDORICA	Ancona	600
12	SEA	Malpensa	31.220
13		Linate	11.076
14	GESAP	Palermo	9.239
15	ADP, Rete aeroportuale pugliese	Bari	7.986
16		Brindisi	3.447
17		Foggia	68
18		Taranto	2
19	SAVE	Venezia	11.825
20	SACBO	Bergamo	16.929
21	TA	Pisa	5.931
22		Firenze	3.822
23	SOGAER	Cagliari	5.282
24	GEASAR	Olbia	4.128
25	SACAL	Lamezia T.	3.070
26		Reggio C.	987
27	AGS	Genova	1.580
28	SASE	Perugia	622
29	AIRIMINUM	Rimini	417
30	GEAC	Cuneo	97

#	Gestore	Scalo	traffico 2025 pax / 000
31	SOGEAP	Parma	142
32	AIRGEST	Trapani	1.013
33	SAGA	Pescara	994
34	AST	Lampedusa	358
35	SACAL	Crotone	344
36	SOACO	Comiso	134
37	ENAC	Pantelleria	211
38	GESAC	Salerno	370
39	FA	Forlì	117
40	ABD	Bolzano	122
41	ALATOSCANA	Elba	4
42	ADV	Brescia	1
43	SEAM	Grosseto	0
44	AVA	Albenga	-
45	AVDA	Aosta	-
TOTALE			229.389

Fonte: dati di traffico su dati Enac.

2. ADEGUAMENTO DEI MODELLI IN ATTUAZIONE DELLA LEGGE N. 190/2025

Tenuto conto di quanto sopra, in attuazione delle disposizioni introdotte dalla Legge 18 dicembre 2025, n. 190, si ritiene necessario procedere all'adeguamento dei Modelli di cui alla delibera n. 38/2023, attualmente in vigore, al fine di recepire la modifica delle soglie dimensionali degli aeroporti cui si applicano i diversi modelli regolatori.

L'intervento proposto ha carattere **attuativo delle disposizioni legislative e non comporta modifiche ai criteri di regolazione economica, ai principi tariffari o alla metodologia di determinazione dei corrispettivi**, limitandosi ad adeguare l'ambito soggettivo di applicazione dei modelli tariffari alle nuove soglie previste dalla legge.

Tuttavia, l'adeguamento alla legge n. 190 del 2025 comporta taluni conseguenti interventi di coordinamento, meglio dettagliati nel prosieguo della presente relazione, che operando in ambiti di regolazione connotati da discrezionalità amministrativa e dalla presenza di interessi contrapposti, richiedono la sottoposizione alla consultazione per valutare eventuali osservazioni, ferma restando la decisione finale dell'Autorità.

Pertanto, la classificazione degli aeroporti ai fini dell'applicazione dei modelli tariffari viene aggiornata prevedendo:

- **Modello A:** aeroporti con traffico pari o superiore a **5.000.000** di passeggeri annui;
- **Modello B:** aeroporti con traffico inferiore a **5.000.000** di passeggeri annui.

L'adeguamento regolatorio recepisce, pertanto, le modifiche introdotte dal legislatore, senza incidere sulla struttura metodologica dei modelli tariffari né sui criteri di determinazione del tasso di remunerazione del capitale investito (WACC), degli obiettivi di efficientamento o degli ulteriori parametri economico-regolatori già disciplinati dalla delibera n. 38/2023, i quali restano invariati, salvo quanto strettamente necessario per assicurare la coerenza della disciplina con il nuovo quadro normativo.

Il settore si trova, infatti, in una fase avanzata di applicazione dei Modelli, essendo alcuni gestori aeroportuali già impegnati nel secondo ciclo di aggiornamento tariffario da quando i Modelli vigenti sono entrati in vigore.

Considerato che, i Modelli tariffari vigenti sono stati preceduti dalla Valutazione di Impatto della Regolazione, avviata con la delibera n. 68/2021, e sottoposti ad Analisi di Impatto della Regolazione (AIR) e a procedura di consultazione pubblica - nell'ambito della quale le relative misure sono state oggetto di osservazioni da parte degli *stakeholders* e conseguente accettazione o controdeduzione da parte dell'Autorità - nonché oggetto di specifici pareri da parte del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e del Ministero dell'Economia e delle Finanze, ai sensi dell'art. 71, comma 3, del d.l. 1/2012, le modifiche illustrate nella presente relazione e oggetto di consultazione sono solo quelle strettamente correlate alla modifica della soglia dimensionale di applicazione dei diversi Modelli (A e B) introdotta dalla Legge 18 dicembre 2025, n. 190 - e, in quanto tali, di carattere circoscritto rispetto ad un quadro regolatorio ormai consolidato e pienamente conosciuto dagli operatori del settore. Per le suddette ragioni, l'intervento non è accompagnato da Analisi di impatto della regolazione, coerentemente a quanto riportato nel Regolamento AIR/VIR, laddove all'art. 3, comma 1, è previsto che: *“L’AIR e la VIR si applicano agli atti dell’Autorità per i quali si rilevi l’esigenza di valutare l’impatto della regolazione sul mercato interessato, sugli utenti dei servizi di trasporto e sul sistema trasportistico”*.

La tabella seguente riporta gli interventi di adeguamento dei Modelli proposti in attuazione della citata Legge n. 190/2025.

	Proposte di modifica		Misure
1	Ambito applicazione	In coerenza con la modifica normativa, la classificazione degli aeroporti ai fini dell'applicazione dei modelli tariffari viene aggiornata prevedendo: (i) il Modello A per gli aeroporti con traffico pari o superiore a 5 milioni di passeggeri annui; (ii) il Modello B per gli aeroporti con traffico inferiore a 5 milioni di passeggeri annui. Ne consegue la necessità di apportare alcune modifiche relative al necessario coordinamento testuale. Si evidenzia che, coerentemente con la modifica normativa, volta, tra l'altro, a perseguire obiettivi di semplificazione degli oneri amministrativi per i gestori di aeroporti minori, e considerata la facoltà di applicazione del Modello A di cui al punto 2 della seguente tabella, sono mantenute le semplificazioni, parziali e specifiche, attualmente previste all'interno del Modello A per gli aeroporti con traffico inferiore a 5 milioni di passeggeri annui.	Misura 2, punto 1, lett. a), b) Misura 2, punto 5 Misura 5, punto 1 Misura 12.1, punto 1 Misura 27.2.1, punto 1 Misura 27.2.1, punto 2

	Proposte di modifica		Misure
2	Gestore unico, concessione unica e facoltà di applicazione del Modello A	In coerenza con la modifica normativa, al fine di rendere effettive le semplificazioni previste per gli aeroporti aventi traffico inferiore a 5 milioni di passeggeri annui, nel rispetto del principio di non discriminazione tra tutti i diversi gestori di aeroporti che per volumi di traffico rientrano nell'ambito di applicazione del medesimo Modello, l'adeguamento dei Modelli ha previsto l'eliminazione della previsione secondo cui tutti gli aeroporti ricompresi in un unico atto concessorio di affidamento in gestione, oppure gestiti dal medesimo soggetto, sono tenuti ad applicare il Modello corrispondente all'aeroporto caratterizzato dal maggiore volume di traffico. Al contempo, al fine di salvaguardare l'eventuale interesse dei gestori sopra richiamati ad applicare il Modello A a tutti gli aeroporti dagli stessi gestiti, nonché di consentire ai gestori che abbiano già adottato il Modello A di continuare ad avvalersi del modello di fascia superiore e, più in generale, di riconoscere a tutti i gestori i cui aeroporti rientrano ordinariamente nell'ambito di applicazione del Modello B, l'adeguamento dei Modelli ha previsto l'introduzione di una disposizione che consente agli aeroporti ordinariamente tenuti all'applicazione del Modello B di promuovere, volontariamente e previa motivazione, la revisione dei diritti aeroportuali secondo il Modello A.	Misura 2, punto 3, lett. b) Misura 5, punto 4
3	Tasso di remunerazione del capitale investito	In coerenza con la modifica normativa e con la conseguente variazione dell'ambito dimensionale di applicazione dei Modelli A e B, l'adeguamento degli stessi ha previsto che la stima del <i>gearing</i> e del costo del debito sia effettuata sulla base degli aeroporti che abbiano conseguito un volume di traffico pari o superiore a 5 milioni di passeggeri in ciascuno dei 5 anni precedenti la rilevazione. La modifica della misura ha come obiettivo quello di andare in continuità con i Modelli approvati con la delibera n. 38/2023, ove i parametri di <i>gearing</i> e di costo del debito del WACC sono determinati sulla base dei dati di concessionari aventi in gestione aeroporti che applicano il Modello A [cfr. Misura 13.1, punto 2]. Già con i Modelli previgenti, per gli aeroporti che applicano il Modello B, il WACC era un riferimento orientativo parametrato su <i>gearing</i> e costo del debito di concessionari aventi in gestione aeroporti che applicano il Modello A, in quanto il citato Modello trae suo fondamento dal <i>benchmark</i> delle tariffe aeroportuali e all'interno dello stesso la correlazione delle tariffe al costo deve essere tale in un arco di tempo ragionevole [Misura 14.2 e 16.3].	Misura 10.5.4, punto 4 Misura 10.5.6, punti 2 e 3

	Proposte di modifica		Misure
4	Efficientamento	In coerenza con la modifica normativa e con la conseguente variazione dell'ambito dimensionale di applicazione dei Modelli A e B, l'adeguamento degli stessi ha previsto che la determinazione del valore annuale di potenziale recupero di produttività π_t^* venga effettuata sulla base dell'ultimo <i>dataset</i> disponibile contenente i dati economici e tecnici dei gestori aeroportuali aperti al traffico commerciale che abbiano registrato traffico pari o superiore a 5 milioni di passeggeri annui nelle ultime 5 annualità e che il parametro di efficientamento determinato dall'Autorità trovi applicazione solo per i citati aeroporti. La modifica della misura ha come obiettivo quello di porsi in continuità con i Modelli approvati con la delibera n. 38/2023, ove i parametri di efficientamento sono determinati prendendo come aeroporti comparabili gli aeroporti ai quali i parametri stessi sono applicati; a ciò si aggiunga che la base dati per il calcolo utilizza gli schemi contabili non semplificati che trovano applicazione per gli aeroporti tenuti all'applicazione del Modello A.	Misura 10.1.4, punto 6 Annesso 1

Si rimanda all'Allegato A alla delibera di avvio del procedimento e di indizione della consultazione per l'elenco integrale delle proposte di modifica delle misure regolatorie di cui all'allegato A alla delibera n. 38/2023.

3. CONCLUSIONI

Nei termini sopra esposti è definita l'istruttoria condotta dagli Uffici dell'Autorità.

Torino, 24 luglio 2026

Il Responsabile del procedimento

f.to *Roberto Piazza*



Via Nizza 230 – 10126 Torino
www.autorita-trasporti.it