

Il settore aeroportuale italiano: osservazioni sulle novità regolatorie e l'implementazione

di

Alberto A. Gaggero, Università degli Studi di Pavia

L'insediamento in data 16 Novembre 2011 del governo Monti ha dato una nuova spinta al processo delle liberalizzazioni e privatizzazioni. Sul tavolo vi sono numerose proposte che riguardano la liberalizzazione delle licenze ai tassisti, degli ordini professionali, di alcuni servizi di pubblica utilità quali l'acqua, oltre ad un intensificarsi della fase di privatizzazione di alcuni settori precedentemente liberalizzati come quello gas e la riorganizzazione dei trasporti. Alcuni di questi punti sono oggetto del recente D.L. 201/2011. Più nello specifico, con l'art. 37 del decreto si è previsto di istituire l'Autorità garante nel settore dei trasporti con ampi poteri in materia. Attualmente, tuttavia l'attività regolatoria nel settore dei trasporti così come in quello dell'offerta di servizi aeroportuali è molto frammentata.[1]

(i) Quadro normativo vigente

Il percorso di formalizzazione e attuazione di norme ben precise con cui regolare le tariffe aeroportuali ha avuto inizio con la legge 248/2005, a cui ha fatto seguito la direttiva 38/2007 del Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica (CIPE), che a sua volta ha delegato l'Ente Nazionale per Aviazione Civile (ENAC) a redigere le linee guida applicative (ENAC, 2007) su cui si basa l'attuale regolazione tariffaria aeroportuale in Italia. Antecedentemente all'introduzione di questo documento, il quadro normativo era poco chiaro: il processo di regolazione era caratterizzato da un iter burocratico molto involuto e dall'assenza di un regolatore di riferimento (Sciandra, 2009). Successivamente all'introduzione delle linee guida, il quadro regolatorio è diventato più chiaro. Ad ogni società di gestione aeroportuale è richiesto di stipulare con l'ENAC un accordo bilaterale denominato Contratto di Programma, in cui si stabiliscono i parametri con cui calcolare le tariffe aeroportuali future, tenendo conto del traffico previsto, degli investimenti concordati e di alcuni indicatori ambientali.

(ii) Principi di regolazione tariffaria in ambito aeroportuale

La regolazione della tariffa si basa su un complesso meccanismo di *price-cap* (Littlechild, 1983), che ha lo scopo incentivare gli investimenti dell'impresa garantendo un profitto equo e un tetto massimo sulle tariffe a difesa dei consumatori. Poiché ogni aeroporto per sua natura svolge da un lato attività strettamente aeroportuali (decollo, atterraggio, sosta aeromobili, ecc.) con carattere di monopolio naturale e dall'altro attività commerciali (parcheggio autovetture, negozi e ristoranti operanti all'interno dell'aeroporto, ecc.)

con carattere concorrenziale, le tariffe aeroportuali possono essere fissate seguendo due approcci alternativi: la regolazione *single-till* e la regolazione *dual-till*.

L'approccio *dual-till* considera le voci di bilancio relative alle attività aeroportuali, ma non quelle di natura commerciale. Al contrario, l'approccio *single-till* determina la tariffa regolata sulla base di entrambe le attività. Ad entrambi gli approcci sono stati attribuiti vantaggi e svantaggi. Nello specifico, il *single-till* ha il vantaggio di limitare il comportamento opportunistico del gestore aeroportuale. Infatti, l'allocazione delle voci di costo o di ricavo ad attività aeroportuali o commerciali non modifica la base regolatoria su cui costruire le tariffe. Per contro, il *dual-till* permette al gestore di modificare la base regolatoria imputando in modo distorsivo quelle voci difficilmente attribuibili ad una delle due attività nel modo ad esso più vantaggioso. D'altra parte, il *dual-till*, in principio, è più aderente alla logica regolatoria, perché basa la regolazione tariffaria soltanto sulle quelle attività con carattere di monopolio naturale, che richiedono quindi l'intervento del regolatore (Starkie, 2001; Oum et al., 2004).

Non è immediato, pertanto, valutare a priori l'effetto netto della scelta di ciascun approccio, così come mostrato in letteratura. L'approccio *single-till* è coerente con una visione che considera l'aeroporto nella sua interezza, con crescente importanza per le attività commerciali. Zhang e Zhang (1997) sostengono che le attività commerciali possono contribuire a ridurre le tariffe aeroportuali, attraverso un meccanismo di sussidi incrociati. Sulla stessa linea, Czerny (2006) mostra che il *single-till* comporta maggiori benefici per i consumatori. Per contro Lu e Pagliari (2004) osservano che in un regime di *single-till* una riduzione delle tariffe aeroportuali aumenta artificialmente la domanda e può comportare problemi di collo di bottiglia, specialmente in aeroporti caratterizzati da vincoli di capacità produttiva. Tali aeroporti avrebbero minor incentivi a potenziare le infrastrutture e gli eventuali investimenti sarebbero ridotti o posticipati.

(iii) La proposta italiana: il *mixed-till*

L'orientamento seguito dal legislatore italiano in tema di regolazione aeroportuale può essere considerato un ibrido tra i due tipi di approcci appena descritti, dal momento che adotta i principi del *single-till*, ma include nel calcolo della tariffa regolata anche il 50% dei profitti non-aeroportuali. Per questo motivo il metodo italiano è stato definito *mixed-till* (Alderighi e Castiello, 2011). L'idea di fondo è quella di avere un sistema di regolazione tariffaria che cerchi di bilanciare i costi e benefici del *single-till* e del *dual-till*.

Alderighi e Castiello (2011) dimostrano che la scelta di un regime di regolazione basato sul *mixed-till* è preferibile rispetto al *single-till* o al *dual-till* nel caso in cui la società di gestione controlli più aeroporti aventi bacini di utenza sovrapposti, mentre questi ultimi due regimi regolatori 'puri' dominano il *mixed-till* nel caso di società che gestisce un solo aeroporto.

(iv) Aspetti generali della scelta regolatoria

Ad oggi gli aeroporti italiani che hanno firmato il contratto di programma seguendo la regolazione *mixed-till* sono nove (Bari, Bologna, Brindisi, Cagliari, Catania, Napoli, Palermo,

Pisa e Venezia). Le società Aeroporti di Roma (ADR) e Società Esercizi Aeroportuali (SEA), che gestiscono rispettivamente gli aeroporti di Roma (Fiumicino e Ciampino) e di Milano (Linate e Malpensa), sono regolate in deroga alla legge 248/2005 seguendo l'approccio *dual-till*. E' prevista un'applicazione dell'approccio *mixed-till* a tutti gli altri gestori aeroportuali.

Prendendo in esame le applicazioni della regolazione aeroportuale, si riscontra una situazione confusa e per certi versi paradossale. E' evidente che una prima anomalia riguarda l'utilizzo di due approcci regolatori per lo stesso settore. Oltre a ciò, quello che risulta per certi versi paradossale è che la scelta dell'uso del *mixed-till* e del *dual-till* è avvenuta con ragioni opposte da quelle suggerite dalla teoria economica della regolazione. La teoria, come visto sopra, suggerirebbe di utilizzare l'approccio *mixed-till* nei casi in cui la società di gestione controlli più aeroporti, mentre nei casi di gestione di un singolo aeroporto andrebbero considerati il *single-till* o il *dual-till* (Alderighi e Castiello, 2011).

(v) Aspetti operativi della scelta regolatoria

Abbandonando il confronto con i contributi teorici regolatori e concentrandoci su aspetti maggiormente operativi, si fanno le seguenti considerazioni generali sull'implementazione.

Tenendo conto che, come mostrato dalla Tabella I, su Milano e Roma gravita la componente maggiore di traffico, si può ritenere che la regolazione del settore aeroportuale assuma caratteri differenti a seconda della dimensione dell'aeroporto: per gli aeroporti di piccola e media dimensione si applica il *mixed-till*, per quelli di grossa dimensione si applica il *dual-till*. E questa costituisce certamente un'anomalia a cui si dovrebbe porre rimedio. Poiché gli aeroporti piccoli sono generalmente costituiti da un edificio di modeste dimensioni, è noto che le attività commerciali siano una voce poco rilevante per l'aeroporto. Conseguentemente, non vi sono grosse differenze di risultato tra un approccio *mixed-till* ed uno *dual-till*. In questo caso quindi la complicazione del passaggio al *mixed-till* non mostra una specifica utilità.

Per contro, in aeroporti di grandi dimensioni dove le attività commerciali rappresentano una voce importante di bilancio e la scelta del regime regolatorio ha un maggiore impatto, la scelta di una regolazione *dual-till* può sembrare indebitamente favorevole al gestore. In altri termini, l'introduzione del principio *mixed-till* dovrebbe avere un impatto rilevante per gli aeroporti di grandi dimensioni e minimo negli aeroporti di piccole dimensioni.

E' necessario valutare le conseguenze per gli aeroporti di medie dimensioni. Qui l'argomento è più complesso. Le possibilità di successo e di sviluppo di tali aeroporti può essere influenzata in modo sostanziale dall'adozione di uno o l'altro regime regolatorio, in quanto il peso delle attività commerciali è in alcuni casi rilevante. E' da ricordare che questi aeroporti tendono ad avere un bacino di utenza che si estende oltre la provincia di riferimento e la loro crescita, può avere ricadute positive a livello regionale. Accertato che l'adozione dell'approccio *mixed-till*, che costituisce certamente una novità, non essendoci riferimenti a livello internazionale a me noti, non ha trovato omogenea applicazione tra le precedenti categorie di aeroporti, in questo caso si paventano dubbi sulla sua utilità per la categoria degli aeroporti medi (infondatezza dell'applicabilità teorica e disparità di trattamento rispetto agli aeroporti di grandi dimensioni). Tenuto conto dell'attua-

Tabella I: Traffico complessivo internazionale e nazionale - Primo semestre 2011

Classe	Aeroporto	Passeggeri	% totale	Cargo	% totale
Grande	Roma Fiumicino	17.400.958	25,56	75.987	17,21
	Milano Malpensa	9.131.095	13,41	229.509	51,98
Medi	Milano Linate	4.274.883	6,28	9.924	2,25
	Bergamo	3.914.050	5,75	55.544	12,58
	Venezia	3.537.402	5,20	13.858	3,14
	Catania	3.051.801	4,48	4.518	1,02
	Bologna	2.754.342	4,05	16.407	3,72
	Napoli	2.626.202	3,86	1.504	0,34
	Roma Ciampino	2.310.265	3,39	9.601	2,17
	Palermo	2.290.844	3,37	387	0,09
	Pisa	1.985.226	2,92	3.374	0,76
	Torino	1.839.709	2,70	521	0,12
	Bari	1.709.906	2,51	1.095	0,25
	Cagliari	1.633.456	2,40	1.605	0,36
	Verona	1.491.090	2,19	2.681	0,61
	Piccoli	Lamezia Terme	965.701	1,42	915
Treviso		936.282	1,38	868	0,20
Firenze		914.194	1,34	104	0,02
Brindisi		898.905	1,32	33	0,01
Trapani		677.848	1,00	9	0,00
Alghero		656.364	0,96	750	0,17
Genova		636.061	0,93	277	0,06
Olbia		628.278	0,92	89	0,02
Trieste		404.463	0,59	145	0,03
Rimini		332.438	0,49	314	0,07
Ancona		273.665	0,40	3.663	0,83
Pescara		240.674	0,35	606	0,14
Parma		124.068	0,18	3	0,00
Cuneo		102.866	0,15		0,00
Perugia		78.397	0,12		0,00
Crotone		53.835	0,08		0,00
Pantelleria		47.413	0,07	20	0,00
Foggia		33.898	0,05		0,00
Bolzano		28.847	0,04		0,00
Reggio Calabria		21.504	0,03	72	0,02
Forlì		19.079	0,03	544	0,12
Brescia		18.118	0,03	5.676	1,29
Salerno		12.129	0,02		0,00
Lampedusa		7.345	0,01	10	0,00
Siena		1.964	0,00		0,00
Grosseto		1.154	0,00		0,00
Albenga		1.018	0,00		0,00
Aosta	290	0,00		0,00	
Taranto	163	0,00	937	0,21	
TOTALE		68.068.190	100,00	44.155	100,00

Fonte: ENAC. Ripartizione per classe di grandezza in base al numero di passeggeri.

le evoluzioni del settore, si identifica quindi come maggiore criticità l'uso dell'approccio *mixed-till* a livello di aeroporti di medie dimensioni e si ritiene auspicabile che la futura Autorità garante nel settore dei trasporti focalizzi l'attenzione su questa tipologia di ae-

roporti. Inoltre sarebbe desiderabile una revisione del regime regolatorio, anche a seguito di ulteriori approfondimenti teorici.

Riferimenti bibliografici

Alderighi M., Castiello F. (2011), Regulating multi-airport companies through *mixed-till* principle, in Marcucci E., Musso E. (eds.), *Sostenibilità, qualità e sicurezza nei sistemi di trasporto e logistica*, Milano: Franco Angeli, 431-439.

Czerny A. (2006), Price-cap Regulation of Airports: *single-till* versus *dual-till*, *Journal of Regulatory Economics*, 30, 1: 85-97.

ENAC (2007), Linee guida applicative della Direttiva in materia di regolazione tariffaria dei servizi aeroportuali offerti in regime di esclusiva, scaricabile al link http://www.enac.gov.it/repository/ContentManagement/node/N1820393868/LINEE_GU_IDA_accessible.pdf

Littlechild S. (1983), Regulation of British Telecommunications' Profitability, Department of Industry, HMSO, London.

Lu C., Pagliari R. (2004), Evaluating the potential impact of alternative airport pricing approaches on social welfare, *Transportation Research Part E*, 40: 1-17.

Oum T., Zhang A., Zhang Y. (2004), Alternative forms of economic regulation at airports, *Journal of Transport Economics and Policy*, 38, 2: 217-246.

Sciandra L. (2009), Regulatory assessment of Italian airports: some critical issues, *Mercato Concorrenza Regole*, 1: 51-78.

Starkie D. (2001) Reforming UK airport regulation, *Journal of Transport Economics and Policy*, 35: 119-135.

Note

[1] Di recente si è iniziato ad istituire autorità regolatorie indipendenti con ambiti specifici d'azione (ad esempio AEEG e AGCOM) e quindi dotate di grande competenza tecnica sulla materia. Tuttavia non sempre in ogni settore liberalizzato è stata costituita un'Autorità regolatoria corrispondente; in alcuni casi, invece, il controllo del settore è stato svolto mediante organi ministeriali quali il Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica. Il settore aeroportuale assieme alle autostrade costituiscono un esempio in cui in passato la liberalizzazione e privatizzazione del settore non sono state contestualmente accompagnate dall'istituzione del regolatore.