

Come deflazionare la regolazione aeroportuale¹

di Mario Sebastiani²

15 ottobre 2009

Sommario: 1. *Un po' di storia* p. 1 - 2. *Le novità del 2009* p. 4 - 3. *Luci e ombre delle norme vigenti* p. 8 - 4. *Semplificazione delle competenze e aspetti procedurali* p. 20 - 5. *Conclusioni: proposte minime per una sintesi* p. 22

1. Un po' di storia

E' quasi d'obbligo impostare un corso universitario di Economia pubblica confrontando i fallimenti del mercato con i fallimenti dello Stato. E argomentare che se i primi forniscono a una società liberale (non liberista) una delle più convincenti giustificazioni dell'intervento pubblico nell'economia, i secondi ne segnano i confini. Spesso concludendo che, se proprio non se ne può fare a meno, meglio tenersi i fallimenti del mercato che accollarsi gli oneri di quelli dello Stato: è meno costoso per la finanza pubblica e meno invasivo delle libertà economiche. Alla fine la smithiana mano invisibile (anche se spesso è in realtà visibilissima) aggiusta le cose meglio di uno Stato impiccione e cerchiobottista, se non altro perché almeno sa quello che vuole e lo persegue con determinazione.

Se guardiamo alla luce della "Storia" la materia affrontata in questo Convegno, sembra quasi scontato abbracciare la conclusione precedente: W il mercato sovrano, via i lacci e laccioli della regolazione. Ne sono tutt'altro che convinto (ovviamente) ma questo argomento ha qualche freccia al suo arco.

Molto al di là del settore di cui stiamo discutendo, il rischio regolatorio, in senso lato, viene spesso addotto come la principale causa degli scarsi investimenti esteri diretti in Italia (e di fuga di quelli nazionali verso destinazioni estere). Non a caso gli organismi internazionali (l'OCSE da ultimo, pochi giorni fa) individuano nella inefficienza della pubblica amministrazione il più importante fattore di freno delle produttività e dello sviluppo del Paese. Laddove per Pubblica Amministrazione vanno intese sia le norme che le istituzioni che le governano.

Si tratta di un handicap che di volta in volta assume forme diverse: assenza di indirizzi coerenti di politica industriale, assenza di regole, eccesso di regole, barocchismo delle regole, conflitti fra di esse, variabilità di indirizzi e di regole, interpretazioni plurime delle regole, disapplicazione delle regole, impunità per quanti le infrangono, ecc.

¹ Testo rivisto della Relazione presentata al Convegno *Trasporto aereo: regolazione e investimenti, strumenti per uscire dalla crisi*, organizzato da ENAC in collaborazione con Assaeroporti, Assaereo e IBAR, Taormina 26 settembre 2009.

² Università di Roma "Tor Vergata" (sebastiani@economia.uniroma2.it)

Il quadro peggiora ulteriormente se ci si focalizza sui servizi infrastrutturali, che più di ogni altra attività sono vincolati dalle scelte di politica industriale: programmazione infrastrutturale e modelli di finanziamento e di gestione, localizzazione, concorrenza, sistemi concessori, regolazione tariffaria, servizio universale, assetti istituzionali. La possibilità di *attrarre capitali privati* a lungo termine nella costruzione e nella gestione delle infrastrutture riposa su scelte pubbliche che:

- richiedono di essere annunciate con largo anticipo, che siano stabili e credibili, quanto più possibile snelle, flessibili al mutare delle condizioni esterne, *enforceable*;
- richiedono un'appropriata allocazione dei rischi fra concedente, concessionario e utenti, tenuto conto che la gestione delle infrastrutture è caratterizzata da un'elevata incidenza di costi fissi, e dunque da forte variabilità della redditività alle oscillazioni dei ricavi;
- richiedono che la regolazione, *in primis*, tariffaria guardi a lungo termine, sia capace di incentivare adeguatamente gli investimenti senza tradursi in elargizione di rendite a lungo andare;
- richiedono che sia demarcata in modo trasparente l'area dei servizi che rispondono all'obbligo di universalità e che siano definiti i relativi oneri;
- richiedono che la discussione sul *se* e sul *come* regolamentare le tariffe sia preceduta dalla enunciazione degli obiettivi che si vogliono perseguire a lungo andare attraverso di essa, e che vi sia coerenza fra obiettivi e regolamentazione;
- richiedono un'attenta analisi dei costi e dei benefici della regolazione stessa, e che questa sia introdotta solo e nella misura in cui sia strettamente necessaria;
- richiedono una sostanziale condivisione (non concertazione) dell'approccio regolatorio fra gli organismi preposti e le imprese;
- richiedono che gli organismi preposti – possibilmente un unico organismo - siano credibili, capaci di assumere scelte tempestive, dotati dei necessari poteri, inclusi quelli sanzionatori.

La presenza di questa cornice di indirizzi, regole e attori è preconditione affinché la costruzione e la gestione delle infrastrutture possa essere un campo redditizio per gli operatori che vi intervengono e per la collettività nel suo insieme. Il settore dei trasporti in Italia – *in primis* quello aereo – ha profondamente risentito delle carenze del quadro complessivo delle politiche pubbliche.

A partire dal 2000, buone o cattive che fossero, almeno sulla carta le regole tariffarie per gli aeroporti esistevano, dalla Delibera CIPE 86/2000 alla legge 248/2005 e successive Direttive applicative. Sempre sulla carta, regole “vigenti” ci sono ancora. La bontà delle regole però non la si può giudicare astrattamente: le regole buone sono quelle che funzionano, e per giudicare se funzionano vanno sperimentate, vanno cioè applicate. E per applicarle ci vuole un organismo che abbia poteri e responsabilità per imporlo.

Ebbene, a distanza di quasi dieci anni, finora quelle regole non hanno trovato concreta applicazione (alcuni contratti di programma, è vero, sono stati conclusi e altri sono in dirittura di arrivo, ma le relative tariffe ancora non sono diventate effettive). Le ragioni sono di varia natura.

La Delibera del 2000 qualche difetto lo aveva: guardava ai soli cinque anni del periodo regolatorio senza considerare il più lungo periodo, senza considerare che *temporanee* rendite possono incentivare investimenti e innovazione di cui la concorrenza a lungo andare si nutre; non considerava le privatizzazioni avvenute prima. E poi abbracciava l'universo degli aeroporti nazionali, imponendo adempimenti anche a chi, disponendo di poco o di nessun potere di mercato (e per di più poco attrezzato alla bisogna), avrebbe potuto esserne esentato o alleggerito.

Molto peggio hanno fatto la legge 248/2005 e le successive Direttive applicative, dalle quali ci si sarebbe potuto aspettare che alla spiccata, quanto vana, ispirazione salva Alitalia si accompagnasse almeno un ammodernamento della vecchia delibera del 2000 e una semplificazione procedurale, traendo beneficio dall'esperienza dei cinque anni trascorsi e dai cambiamenti intervenuti nel mercato.

Tutto l'opposto. Oltre a vanificare le istruttorie già concluse di una serie di importanti contratti di programma, per diventare "esecutiva" la legge ha richiesto ben più di due anni per tradursi in Linee operative, fra lentezza burocratiche, rivendicazioni di competenze, ricorsi al TAR e alla Corte costituzionale, ecc. In aggiunta, la nuova regolamentazione ha introdotto - oltre ad alcuni aspetti a mio avviso di dubbia legittimità e altri ancora esposti a possibili rilievi di aiuti di Stato - una serie di tecnicismi e di defatiganti verifiche, sproporzionati rispetto agli obiettivi che si prefiggeva, lasciando peraltro inalterata l'exasperante catena delle competenze regolatorie. Né ha supplito ai già menzionati limiti della vecchia delibera del 2000, ad esempio, in termini di "guardare lungo".

Bene o male, comunque, le regole c'erano ma salvo limitati casi non sono state applicate. I motivi sono vari. Il motivo di fondo è che, oltre ad esistere, le regole debbono essere credibili, stabili, quanto più possibile condivise, sorrette da un sistema istituzionale snello e dotato dei necessari poteri. Se invece le regole non vengono riconosciute dal regolato in quanto considerate ingiuste (anche in quanto tardive); o se se ne rinvia l'applicazione sì da giustificare aspettative in questo senso; o se il regolatore non ha volontà o concreti poteri, anche sanzionatori, per imporne tempestivamente il rispetto; o se l'articolazione delle competenze pubbliche è opaca e, peggio, conflittuale, sì da prestarsi a fare da sponda ai diversi interessi rappresentati dai soggetti sottoposti a regolazione, in tal modo alimentando aspettative di cambiamenti; o infine se viene avvertito che lo Stato regolatore introduce misure dirette a servire se stesso come Stato azionista. Se tutto ciò avviene - ed è avvenuto - non ci si può poi sorprendere se le regole restano sulla carta e se da strumento incentivante la concorrenza e l'afflusso di capitali privati esse si convertono in causa di immobilismo.

Va riconosciuto che l'ENAC ha fatto la sua parte fino in fondo, prima e dopo la Direttiva 38/2007 - della quale ha elaborato le Linee guida applicative in un decimo (!) del tempo che fu necessario a varare la Direttiva stessa - tentando caparbiamente di portare avanti i contratti di programma fra l'attendismo di molte società di gestione e un sistema istituzionale complessivo inefficiente.

Parte delle colpe vanno accollate al “mercato”: dal 2001 al 2004 vi è stata una forte opposizione alla applicazione della Delibera CIPE 86/2000, un ostruzionismo che eccepiva la complessità della metodologia, che le tariffe dovessero adeguarsi ai livelli europei, che le società aeroportuali erano imprese industriali, non pezzi dell’Amministrazione pubblica³.

Più giustificata l’opposizione alla legge 248/2005, così come attuata dalle Direttive CIPE 38/2007 e 51/2007, che introduce a mio avviso una serie regole di dubbia legittimità, con alcuni risvolti che appaiono non equi. Per citare alcuni aspetti: l’applicazione generalizzata della norma sul margine⁴, senza tenere conto di operazioni di privatizzazione, così come di impegni pluriennali di spesa assunti precedentemente, in presenza di regole che permettevano una diversa redditività; la violazione del principio di neutralità della natura proprietaria delle società a scapito di quelle ad azionariato pubblico; l’introduzione di adempimenti e verifiche in corso sproporzionati rispetto agli obiettivi; la sottoposizione a una medesima regolazione di pressoché tutti gli aeroporti; possibili profili di aiuti di Stato incompatibili ai sensi della vigente normativa comunitaria; la non semplificazione della articolazione delle competenze.

Insomma, è verosimile che le società aeroportuali abbiano percepito un rischio regolatorio crescente rispetto alla Delibera del 2000. Se a questo si aggiunge l’assenza di efficaci strumenti coercitivi per imporre loro la stipula dei contratti di programma, non può stupire che esse abbiano assunto comportamenti opportunistici, “abbracciando” i contratti di programma non in forza di un obbligo ma - di caso in caso e fatti quattro conti in casa - dell’eventuale convenienza a farlo, mentre gli altri (la grande maggioranza, specie se misurata in volumi di traffico) preferivano attendere il *prossimo* cambio di regole, magari adoperandosi per propiziarlo. Con la prevedibile conseguenza che anche quanti avranno stipulato i contratti di programma in base alla normativa vigente potranno in un secondo momento protestarli invocando l’applicazione delle nuove regole, se più favorevoli.

2. Le novità del 2009

In conclusione la storia ci insegna che:

- regole percepite come ingiuste o inutilmente complicate sono di difficile applicazione, se non altro poiché le asimmetrie informative giocano a vantaggio dei soggetti sottoposti a regolazione, e
- tanto più se manca un sistema istituzionale capace di renderle *enforceable*; la confusione istituzionale, l’assenza di meccanismo sanzionatori, accentuano le

³ La situazione si è andata sbloccando, a partire dalla fine del 2003, con SAVE, seguita da Aeroporti di Roma e poi da SEA e da SAT: tutti contratti di programma arrivati nel 2005 all’approvazione da parte dell’Enac e trasmessi alle fasi successive di NARS e CIPE. Nello stesso anno erano in istruttoria i contratti di Napoli, Torino, Firenze, Catania e, se non fosse sopraggiunta la l. 248/2005, oggi ne sarebbero in vigore almeno dodici-quindici, ma forse anche più, che avrebbero regolato le tariffe per cinque anni. Addirittura saremmo in fase di rinnovo quinquennale.

⁴ E’ la norma che introduce il principio del *single till*, in forza del quale una parte (“almeno il 50%”) del “margine” realizzato sulle attività commerciali deve essere portato in detrazione dei diritti aeroportuali. Al di là delle difficoltà interpretative e applicative, il principio secondo il quale rendite derivanti dalla sottrazione alla concorrenza, tanto più se percepite in forza di una concessione dello Stato, debbano essere restituite alla collettività, è in sé più che corretto.

asimmetrie informative, incentivano comportamenti opportunistici e i tentativi di giocare la partita su altri tavoli.

Insegnamento per l'avvenire: poche regole, snelle ma tassative. Dunque:

- a) maggiore attenzione alle prospettive di lungo periodo;
- b) semplificare le regole;
- c) semplificare le competenze istituzionali;
- d) introdurre meccanismi sanzionatori efficaci.

Le novità del 2009, rappresentate dalla Direttiva comunitaria 2009/12/CE⁵ e dal decreto legge 78/2009⁶ (art. 17, comma 34-bis), rendono il quadro regolamentare potenzialmente più complesso ancora ma offrono anche l'opportunità per porre mano a una riforma che sia davvero, e non solo dichiaratamente, organica.

Da evitare assolutamente che dal combinato disposto della nuova Direttiva comunitaria, del comma 34-bis e della legge 258/2005 scaturisca una polverizzazione di regimi regolatori delle tariffe aeroportuali:

- a) per aeroporti sotto 5 milioni di passeggeri, che restano fuori dal campo di applicazione della Direttiva;
- b) per gli aeroporti sopra 10 milioni di passeggeri, ai quali è applicabile la deroga provvista dal comma 34-bis;
- c) per quelli compresi fra i due estremi.

Il quadro si complica ulteriormente a causa di differenti condizioni soggettive delle società aeroportuali, alcune delle quali sono state privatizzate e, fra queste, alcune sono quotate in borsa. Si dirà che la natura proprietaria è irrilevante sotto il profilo del diritto comunitario, ma non lo è quando si vanno a cambiare radicalmente le regole del gioco.

Se il risultato oggettivo di un unico regime regolatorio, applicabile a tutti, è il caos che stiamo sperimentando, figuriamoci quello che potrà avvenire se non si pone mano a una riforma che porti, non dico a una “*reductio ad unum*”, ma a una sistematizzazione

⁵ In estrema sintesi, la Direttiva comunitaria stabilisce un minimo comune denominatore, imponendo l'obbligo di consultazione periodica fra gestori e vettori, e la possibilità in caso di mancato accordo di ricorrere a un organismo indipendente. Fermo restando il diritto degli Stati membri di imporre per legge una regolamentazione *ex ante*. Per un'analisi delle implicazioni e dei limiti della Direttiva cfr. M. Sebastiani, *The New European Directive on Airport Charges: opportunities and pending issues*, Atti del Convegno “The future of the airport charges’ regulation after the new European Directive: from regulation to the market?”, Università di Roma “Tor Vergata”, 13 marzo 2009 (www.economia.uniroma2.it/master/regolazione). Sullo stesso sito le relazioni presentate al Convegno.

⁶ Decreto legge 78/2009, convertito con legge 3 agosto 2009, n. 102, art. 17, comma 34-bis:

“Al fine di incentivare l'adeguamento delle infrastrutture di sistemi aeroportuali di rilevanza nazionale con traffico superiore a 10 milioni di passeggeri annui, nel caso in cui gli investimenti si fondino sull'utilizzo di capitali di mercato del gestore, l'Ente nazionale per l'aviazione civile (ENAC) e' autorizzato a stipulare contratti di programma in deroga alla normativa vigente in materia, introducendo sistemi di tariffazione pluriennale che, tenendo conto dei livelli e degli standard europei, siano orientati ai costi delle infrastrutture e dei servizi, a obiettivi di efficienza e a criteri di adeguata remunerazione degli investimenti e dei capitali, con modalita' di aggiornamento valide per l'intera durata del rapporto. In tali casi il contratto e' approvato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, e puo' graduare le modifiche tariffarie, prorogando il rapporto in essere, per gli anni necessari ad un riequilibrio del piano economico-finanziario della societa' di gestione” (enfasi aggiunta).

coerente della materia. Lo so, suona ripetitivo: magari la confusione ha raggiunto una soglia tale da offrire l'opportunità e una volontà vera per svoltare.

Vi è una discontinuità considerevole fra l'orientamento regolatorio delle Delibere 86/2000 e 38/2007, da un lato, e la Direttiva 2009/12/CE e il comma 34-bis, dall'altro.

Le Delibere CIPE si muovono nell'ambito di un approccio ortodosso alla regolazione dei prezzi: prezzi orientati ai costi nel breve periodo, costi efficientati, ecc. Perseguono la finalità classica di efficienza allocativa statica, di breve periodo, limitando le rendite di monopolio attraverso la simulazione di condizioni concorrenziali.

I nuovi sviluppi non sono in contraddizione con i tradizionali obiettivi della regolazione dei prezzi ma sembrano impostarli in un'ottica di più ampio respiro. Del resto non è una novità per chi si occupa di concorrenza che possono verificarsi conflitti fra la tutela dei consumatori a breve o a lungo periodo, fra la promozione della concorrenza qui e ora o in prospettiva⁷. Come sempre, si tratta di trovare un equilibrio fra istanze che per fortuna spesso sono ricomponibili a lungo andare.

La Direttiva comunitaria è essa stessa il frutto di un'evoluzione in sede europea da un approccio *command and control* (basti vedere le prime versioni della proposta) a uno basato sulla auto-regolamentazione del mercato e solo in ultima istanza sull'intervento coercitivo dell'organismo di vigilanza.

La Direttiva introduce l'obbligo di *consultazione* fra gestori e utenti aeroportuali. Mi sembra scontato che, in assenza di approvazione delle tariffe da parte di un soggetto sovra-ordinato, la consultazione si traduca in contrattazione fra le parti (ché altrimenti sarebbe stato più appropriato parlare di "informativa"). Tanto è vero che la stessa Direttiva prevede il ricorso all'autorità di vigilanza in caso di mancato "accordo".

Ho già avuto modo di argomentare altrove che l'introduzione di forme di *regulation by negotiation* implica il sussistere di *countervailing power* fra vettori e gestori, vale a dire di un certo equilibrio di potere fra i due lati del mercato, il quale non può che scaturire dalla presenza di concorrenza (di sostituibilità) fra gli aeroporti⁸.

La visione di fondo – e di prospettiva – che sorregge questa impostazione appare chiara: la liberalizzazione del settore aereo e la conseguente concorrenza fra vettori hanno prodotto come ricaduta una crescente concorrenza fra gli aeroporti. La nuova Direttiva sembra in sostanza basarsi su di un concetto "esteso" di contendibilità del mercato – una situazione che la teoria economica definisce come quella nella quale la minaccia di entrata di nuovi concorrenti scoraggia le imprese dominanti dallo sfruttare il proprio potere di mercato a danno degli utenti. Nel caso aeroportuale i nuovi entranti non

⁷ Ad esempio in settori nei quali le infrastrutture sono duplicabili, il libero accesso a quelle esistenti promuove la concorrenza nell'immediato ma frena l'incentivo a investire in infrastrutture alternative, vale a dire, frena la concorrenza *facility based*.

⁸ Ibid.

sono rappresentati da “nuovi” aeroporti, ma dalla crescente sostituibilità fra di essi indotta dallo sviluppo del traffico e della concorrenza lato aria⁹.

Fermo restando il diritto degli Stati di imporre forme più stringenti di regolamentazione, l'introduzione di obblighi minimi comuni a tutti gli aeroporti comunitari (sopra la soglia dei 5 milioni di passeggeri) si basa su di una visione che può essere tratteggiata come segue:

- (i) da un lato, è necessario introdurre un *level playing field* regolatorio coerente con “cielo unico” europeo;
- (ii) dall'altro, la concorrenza, oggi, è tale da giustificare il passaggio a una forma di *regulation by competition*, salvo la salvaguardia dell'intervento in ultima istanza dell'organismo di vigilanza;
- (iii) infine, l'allentamento dei vincoli regolatori può avere una funzione pro-concorrenziale – l'educazione alla concorrenza la fa crescere.

Dal canto suo – a parte vari aspetti di dubbia (per me) interpretazione e alcune riserve di cui dirò poi - la previsione del comma 34-bis dell'art. 17 del d.l. 78/2009 è chiaramente ispirata a una sorta di *emergenza infrastrutture* e alla conseguente priorità di incentivare efficacemente l'investimento di capitali privati. Di qui la possibilità di derogare alla vigente normativa in materia. E' evidente che la preoccupazione di calmierare, nell'immediato, le tariffe è secondaria rispetto alla finalità principale, in ciò probabilmente giustificata da più ordini di considerazioni:

- a) la prima, che i costi aeroportuali sono traslabili sui passeggeri e incidono in misura tutto sommato marginale sul prezzo dei biglietti; in altre parole, tariffe crescenti sarebbero oneri sostenibili dai passeggeri, tanto più se la contropartita fossero servizi migliori, più puntualità, più comfort, più sicurezza;
- b) la seconda (indirettamente richiamata dalla norma), che le tariffe aeroportuali italiane sono mediamente inferiori (intorno al 40%) a quelle europee;
- c) la terza (auspicabilmente sottintesa), che gli investimenti infrastrutturali rappresentano non solo la condizione necessaria per lo sviluppo del traffico aereo nel suo insieme ma anche un fattore determinante di promozione della concorrenza fra scali. Da un lato, infatti, un mercato in espansione alimenta la concorrenza, mentre in uno stagnante fioriscono gli steccati; dall'altro la concorrenza a lungo andare la si fa non tanto con i prezzi quanto con gli investimenti e le innovazioni. Per più versi, dunque, il potenziamento degli investimenti contribuirebbe alla lunga ad accrescere il benessere degli utenti.

Volendo ricercare *ratio* comuni alle novità che ci ha portato il 2009, direi che queste consistono in una maggiore attenzione ad obiettivi di lungo periodo, in tal modo propiziando il superamento di certe angustie della normativa vigente:

⁹ Il minor radicamento territoriale dei vettori *low cost* – soprattutto sui collegamenti di medio raggio - rende potenzialmente sostituibili aeroporti in un raggio anche di molte decine di chilometri. Sul lungo raggio la dimensione del mercato è ormai continentale, come dimostra la concorrenza fra i principali hub europei. Sul breve raggio, infine, i servizi aerei sono sottoposti a una crescente concorrenza intermodale, come si è detto. Anche il miglioramento dei collegamenti terrestri, che in realtà per il momento ancora non si è verificato, aumenta la dimensione del bacino di traffico di ciascun aeroporto promuovendo quindi la concorrenza fra scali.

- la promozione della concorrenza a lungo andare, per la Direttiva UE, con conseguente opportunità di ridurre fin d'ora gli oneri regolatori;
- la promozione dello sviluppo del traffico, per il comma 34-bis, con conseguente enfasi sugli investimenti e dunque sull'esigenza di un quadro regolatorio caratterizzato da certezza e semplicità;
- i due elementi trovano una sintesi nella misura in cui sviluppo del traffico e investimenti rappresentano *driver* della concorrenza.

3. Luci e ombre delle norme vigenti

3.1. L'urgenza

Volendo delineare un possibile nuovo quadro regolatorio, le novità dell'anno non sembrano dunque inconciliabili. Più complessa è la conciliabilità di esse con la normativa vigente, come vedremo. Al tempo stesso non sembrano esistere vincoli legislativi insuperabili, posto che per recepire la Direttiva comunitaria si renderà necessario un provvedimento legislativo e che questo potrà modificare le previsioni della 248/2005.

Su due aspetti vorrei soffermarmi:

- a) i possibili contenuti di una proposta normativa
- b) l'urgenza.

L'urgenza nasce dal fatto che già alcuni contratti di programma ai sensi della 248/2005 sono stati stipulati e altri sono in corso di definizione. Più si va avanti nel tempo più si renderà complesso l'intreccio fra la "vecchia" e la "nuova" regolazione, con le prevedibili rivendicazioni dell'applicazione del regime più favorevole. Inoltre sarebbe inopportuno applicare fin d'ora il regime della deroga al di fuori di un quadro complessivo definito, pena l'alimentazione di un ulteriore contenzioso.

A questo si aggiunge una nuova disposizione, proprio di questi giorni. Sembra in via di emanazione un decreto interministeriale, già firmato dal Ministro delle infrastrutture e dei trasporti e alla firma di quello dell'economia e delle finanze, che concede *temporanei aumenti dei diritti di imbarco* passeggeri in funzione di soglie di traffico: 3 euro per passeggero ad aeroporti oltre 10 milioni di passeggeri, 2 ad aeroporti con traffico fra 5 e 10 milioni di passeggeri, 1 euro agli scali al di sotto di 5 milioni di passeggeri. Secondo le indiscrezioni, l'aumento dovrebbe essere temporaneo - fino al recepimento della Direttiva comunitaria (dunque fino a marzo 2011) o secondo altre fonti fino a dicembre dello stesso anno - e dovrebbe venire "automaticamente" meno se i gestori aeroportuali non presentano la contabilità regolatoria.

La finalità dichiarata dal Governo è di dare "ossigeno" alle società aeroportuali, considerata la stasi delle tariffe dal 2001, in funzione dello sforzo di investimento a cui sono chiamate. La finalità non dichiarata ma che vi è da auspicare possa essere realizzata, è che si tratta di un "ponte": nel doppio senso di essere un decreto ponte verso una nuova e organica regolamentazione, e di essere un ponte verso un *new deal*, uno nuovo spirito di relazioni costruttive fra regolatore e gestori aeroportuali.

Staremo a vedere se effettivamente la misura propizierà il nuovo corso oppure lo ostacolerà ulteriormente, posto che gli aumenti concessi potrebbero essere tali da rendere più conveniente per i gestori di procrastinare il ripristino di una regolazione orientata ai costi, e posto che già si intravedono ricorsi da parte di quanti da questa misura sono praticamente esclusi (le società che hanno “zelantemente” adempiuto agli obblighi normativi, stipulando i contratti di programma) di quelle che si sentono discriminate dalla scala dei benefici. Molto si giocherà sui contenuti della nuova regolamentazione e sulla capacità volontà di *enforcement* della stessa da parte delle istituzioni competenti. Su questo tornerà poi.

3.2. Generalizzazione dell'obbligo di consultazione

Proposte di revisione normativa non possono che partire dal “vincolo esterno” rappresentato dalla Direttiva 2009/12/CE, da recepire entro il 15 marzo 2011.

La Direttiva, come si è anticipato, introduce un “*quadro comune che disciplini gli aspetti fondamentali dei diritti aeroportuali e le modalità della loro fissazione*” (considerando n. 2). Questo quadro comune rappresenta in realtà un minimo comune denominatore a cui gli Stati debbono attenersi, eventualmente aggiungendovi ulteriori adempimenti. Il minimo comune denominatore è rappresentato (i) dalla obbligatorietà di periodiche procedure di consultazione fra gestori e vettori, basate sulla trasparenza e la reciproca messa a disposizione di dati rilevanti e (ii) il diritto di ciascuna delle due parti “*di rivolgersi in ultima istanza ad un'autorità di vigilanza indipendente ogni qualvolta una decisione [del gestore] sui diritti aeroportuali o sulla modifica del sistema di tariffazione è contestata dagli utenti*” (considerando n. 11).

Al tempo stesso la consultazione, come si è detto, implica in sé almeno un tentativo di negoziazione.

Sono esclusi dal campo di applicazione della Direttiva gli aeroporti con traffico annuo superiore a una certa soglia “*poiché la gestione e il finanziamento degli aeroporti di piccole dimensioni non richiedono l'applicazione di un quadro normativo comunitario*” (considerando n. 3). Tale soglia è fissata [art. 1(2)] a 5 milioni di passeggeri. La *ratio* dell'esclusione non deriva dunque dalla proposizione secondo la quale tali aeroporti non debbano sottoposti a regolamentazione alcuna, bensì che il loro peso sugli scambi infra-comunitari è sufficientemente modesto da lasciare le determinazioni al riguardo a ciascuno Stato membro.

Nulla vieta dunque che l'obbligo di consultazione venga espressamente esteso anche ad essi. Per più versi questa via sarebbe opportuna, direi addirittura scontata:

- a) sarebbe ovviamente paradossale mantenere la regolazione *ex ante* proprio in capo agli scali minori, quelli che è da pensare siano soggetti a maggiore concorrenza;
- b) in assenza di regolazione *ex ante* è inevitabile che le tariffe siano determinate attraverso una procedura di contrattazione fra le parti, anche se non previsto normativamente;
- c) tanto più per gli aeroporti minori è ragionevole pensare che esista *countervailing power* fra gestori e vettori; a ben vedere, anzi, è da ritenere che lo squilibrio di

potere negoziale abbia segno opposto a quello “di scuola”; sarebbe dunque paradossale privare proprio questi scali del diritto di rivolgersi in ultima istanza all’organismo di vigilanza.

L’obbligo di consultazione e di fornitura dei dati andrebbe quindi generalizzato. Va da sé che sugli aeroporti sui quali venisse mantenuta una regolazione *ex ante*, ai sensi dell’art. 6(4) della Direttiva, la consultazione resterebbe ma sarebbe governata dalla autorità di regolazione, mentre alla definizione delle tariffe massime potrebbe eventualmente seguire una libera contrattazione di secondo livello fra gestori e utenti aeroportuali.

Sebbene un po’ in sordina, il richiamo ai principi ICAO di aderenza ai costi (considerando nn. 9-10), fa ritenere che l’autorità di vigilanza debba scrutinare gli eventuali ricorsi anche in base alla non ottemperanza a tale criterio. Proprio per questo – per fornire criteri su cui basare le contrattazioni e standard sulla base dei quali dirimere eventuali controversie – potrebbe essere importante che l’autorità di vigilanza emani linee guida relative (i) alla documentazione che obbligatoriamente le due parti debbono fornire e (ii) ai principi contabili da tenere presenti per determinare i costi.

Sarà altresì essenziale introdurre meccanismi che riducano il tasso di *litigation*, che altrimenti appare destinato a esplodere (cfr. sezione 4).

3.3. Individuazione degli aeroporti da sottoporre a regolazione tariffaria *ex ante*

Una volta generalizzato l’obbligo di consultazione, resterebbe da definire (i) il perimetro degli aeroporti sui quali andrebbe mantenuta una regolazione *ex ante* (a normativa nazionale vigente tutti gli aeroporti italiani oltre 600.000 passeggeri, seppure con modalità diverse a seconda della l. 258/2005 o del comma 34-bis), e (ii) la relativa metodologia regolatoria.

Sostengo da tempo la tesi che la discussione su quale regolazione applicare dovrebbe partire dall’analisi dell’*“non-regulation option”* e che solo una volta esclusa l’opportunità di ricorrervi, andrebbero studiate forme di regolazione *ex ante* in stretta aderenza al principio di proporzionalità, con il minimo di intrusività compatibile con gli obiettivi che si vogliono perseguire, possibilmente guardando anche al lungo periodo.

La regolamentazione comporta costi economici considerevoli per le imprese e per la pubblica amministrazione, così come limitazioni della libertà imprenditoriale. Tenuto conto che la sua finalità generale è di supplire alla assenza o alla debolezza della concorrenza, ogni decisione sul *se* e sul *come* regolare andrebbe preceduta da un’analisi (i) dello stato della concorrenza, presente e potenziale, (ii) dei principali *driver* della concorrenza (iii) su come la regolazione incide su questi ultimi. In ultima analisi, sui costi e sui benefici della regolazione (e di quale regolazione) a lungo andare, il che equivale a chiedersi se sviluppo e concorrenza *a lungo andare* siano meglio propiziati dall’operare di un mercato libero (sia pure vigilato *ex post*) oppure da un mercato regolato *ex ante*.

Non vi è dubbio che la concorrenza fra aeroporti sia in primo luogo derivata dalla concorrenza fra vettori. Questo non vuol dire che i gestori non possano svolgere un ruolo attivo nel promuovere la concorrenza. Le leve concorrenziali a loro disposizione non sono solo quelle tradizionali di breve periodo - di prezzo (fissato in regime di mercato o come sconti tariffari sui livelli fissati dal regolatore) - ma anche quelle basate sugli investimenti, sull'innovazione, sull'organizzazione, in una visione schumpeteriana dei fattori dello sviluppo della concorrenza a lungo andare. Mentre la leva del prezzo ha effetto immediato, quella degli investimenti è a rendimento differito. Aggiungo che in campo aeroportuale la leva degli investimenti è più incisiva di quella del prezzo.

Ne segue che la scelta se regolare o meno – e su come regolare – dovrebbe non limitarsi a riguardare il solo periodo regolatorio ma guardare al lungo periodo. Proprio per questa ragione si è in precedenza argomentato che la decisione se o meno introdurre una regolazione *ex ante* – e, se sì, quale tipo di regolazione - dovrebbe tenere conto di quanto è più adeguato a promuovere sviluppo, concorrenza e quindi benessere a lungo andare. L'astensione dalla regolazione, così come una regolazione pro-investimenti, potrebbero generare quasi rendite nel breve periodo a beneficio di una maggiore concorrenza nel medio/lungo periodo, con il che si verrebbe a creare un *trade-off* fra il benessere dei consumatori a breve e quello a lungo andare. Ovviamente è compito della “politica” trovare una sintesi equilibrata fra le due opposte istanze, tenendo tuttavia in conto che sarebbe miope privilegiare la prima a scapito della seconda.

La Direttiva comunitaria offre importanti spunti al riguardo, consentendo agli Stati membri di mantenere una regolamentazione *ex ante* (i) sugli aeroporti per i quali sia espressamente prevista da una norma nazionale, oppure (ii) sugli aeroporti per i quali, in base a un'analisi di mercato (disposta in forza di una norma e condotta dall'autorità di vigilanza) risulti l'insussistenza di una concorrenza effettiva¹⁰.

Il punto (i) legittima la normativa vigente, vecchia e nuova. Il punto (ii) apre nuovi spazi che sarebbe importante cogliere.

L'esistenza di concorrenza – attuale o potenziale - fra gli aeroporti (e fra aeroporti e altre infrastrutture di trasporto) andrebbe preventivamente accertata attraverso analisi di mercato, da condurre caso per caso, sulla falsariga di quanto previsto dalla normativa comunitaria per i mercati delle comunicazioni elettroniche¹¹. In base alla regolamentazione comunitaria delle comunicazioni elettroniche possono essere regolati *esclusivamente* quei mercati che superano il c.d. *triplo test*: (i) elevate e non transitorie barriere all'entrata; (ii) assenza di tendenze verso lo sviluppo di una effettiva concorrenza

¹⁰ Resta infatti impregiudicato il diritto di uno Stato membro di introdurre forme più stringenti di regolamentazione tariffaria (quali “l'approvazione dei sistemi di tariffazione e/o dell'ammontare dei diritti, inclusi metodi di tariffazione basati sull'incentivazione o la regolamentazione dei massimali tariffari” [art. 5(5)] “per gli aeroporti per i quali: a) esiste una procedura obbligatoria in virtù della normativa nazionale che prevede che i diritti aeroportuali, o il loro ammontare massimo, sia determinati o approvati dall'autorità di vigilanza indipendente; b) esiste una procedura obbligatoria in virtù della normativa nazionale che prevede che l'autorità di vigilanza indipendente esamini, periodicamente o in risposta a richieste da soggetti interessati, se gli aeroporti sono soggetti o meno a un'effettiva concorrenza. Laddove giustificato sulla base di un tale esame, lo Stato membro decide che i diritti aeroportuali, o il loro ammontare massimo, deve essere determinato o approvato dall'autorità di vigilanza indipendente. Tale decisione si applica per il periodo necessario sulla base dell'esame effettuato da tale autorità” [art. 6(5) – enfasi aggiunta].

¹¹ Cfr. Raccomandazione della Commissione 11 febbraio 2003 (2003/311/CE).

nel medio periodo; (iii) insufficienza del diritto della concorrenza a risolvere i fallimenti del mercato. Va sottolineato che i tre criteri debbono essere *congiuntamente* verificati per mantenere la regolazione *ex ante*: qualora uno solo di essi non trovasse convalida, le autorità nazionali dovrebbero astenersi dalla stessa¹².

Si va facendo (faticosamente) strada un approccio “sostanziale” (o “economico”) rispetto al tradizionale approccio formalistico, per il quale l’opportunità di misure *ex ante* va valutata non già in base a fattispecie astratte bensì in relazione all’effettivo presumibile impatto sulla concorrenza e sul benessere. Al tempo stesso, alla verifica dello stato attuale della concorrenza si va sostituendo quello della *contendibilità*, intesa come la condizione nella quale la minaccia di entrata di nuovi concorrenti è tale da indurre verosimilmente l’impresa attualmente dominante a evitare di sfruttare il proprio potere di mercato a danno degli utenti.

Insomma, la problematica andrebbe valutata caso per caso, ma con un occhio alle prospettive della concorrenza nel medio/lungo periodo. Vari opzioni si potrebbero immaginare al riguardo:

- a) quella di estendere le analisi di mercato a tutti gli aeroporti italiani non appare operativamente perseguibile; analisi periodiche del mercato di quasi 40 aeroporti comporterebbero a carico dell’autorità di vigilanza oneri sproporzionati rispetto ai benefici;
- b) quella di limitarla a aeroporti al di sopra di una determinata soglia di traffico sarebbe eccessivamente rigida, basandosi sull’assunzione indimostrata che quelli al di sotto siano soggetti a concorrenza;
- c) la via che appare più pragmatica è di lasciare all’organismo di vigilanza la discrezionalità di vagliare i casi nei quali, da un lato, la concorrenza o (il *countervailing power*) appaiono più deboli e, dall’altro, nei quali più forte è l’interesse generale a che le tariffe siano definite rapidamente, eventualmente stabilendo una scala di priorità di analisi di mercato. In tal modo l’ordine dell’assoggettamento a una regolazione *ex ante* non deriverebbe più da quello in cui siano state presentate le domanda di contratto di programma da parte dei gestori (alla discrezionalità di essi dunque), come nelle Linee Guida dell’Enac, ma dalla scala delle priorità fissata dall’autorità. In questo contesto l’autorità dovrebbe enunciare le proprie priorità e sottoporle alla consultazione dei gestori e degli utenti.

In conclusione sarebbe opportuno che la normativa da costruire, in aderenza ai principi della Direttiva 2009/12/CE e mutuandone altri sempre di origine comunitaria:

- a) imponesse in capo all’autorità di regolazione l’onere della prova della necessità di mantenere su di un determinato aeroporto una regolamentazione *ex ante*;
- b) attribuisse alla autorità la discrezionalità di stabilire le priorità nell’accertamento, attraverso le analisi di mercato, della sussistenza di tale necessità, ponendo come

¹² La *ratio* della norma comunitaria (che, nello spirito, ha portata non limitata allo specifico settore) è che in assenza delle tre condizioni indicate sopra il mercato va considerato contendibile - anche se la concorrenza non si è ancora manifestata nel breve periodo o non si è ancora manifestata in misura consistente - e che pertanto il mantenimento della regolazione *ex ante* sarebbe in contrasto con il principio di proporzionalità.

criterio di priorità l'interesse generale e, dunque, i benefici per gli utenti; va da sé sulla scorta di questo criterio la priorità andrebbe data agli aeroporti di maggiori dimensioni e a quelli per i quali sussistano "indizi" di debolezza della concorrenza;

- c) i risultati delle analisi di mercato andrebbero sottoposti a consultazione dei gestori e delle associazioni rappresentative degli utenti aeroportuali (vettori e handlers);
- d) il meccanismo così delineato appare sufficientemente snello, progressivo e sostenibile come onere per l'autorità;
- e) sarebbe altresì opportuno che le analisi di mercato venissero affidate a uffici dell'autorità diversi da quelli deputati a istruire i contratti di programma che eventualmente dovessero scaturire dalle conclusioni delle analisi di mercato e, se possibile, che queste venissero sottoposte al parere dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato. Ciò in quanto è fisiologico che ogni organismo tenda a conservare le competenze che gli sono attribuite, mentre la dialettica fra funzioni diverse giova a individuare soluzioni equilibrate.

3.4. Quale regolazione *ex ante*

Resta infine da stabilire la metodologia da applicare per la regolazione di quanti dovranno esserne sottoposti. Su questo non abbiamo riferimenti normativi comunitari. Restano quelli nazionali: la legge 248/2007 e comma 34-bis. Il recepimento della Direttiva comunitaria potrebbe fornire lo strumento legislativo per trovare una sintesi che permetta anche di emendare le norme vigenti.

Mi limito qui sotto ad argomentare una serie di criteri a mio avviso essenziali, che richiederebbero anche modificazioni della normativa vigente. Premetto che le risultanze delle analisi di mercato discusse sopra porterebbero a mio avviso a confermare una regolamentazione *ex ante* per non più di 6-7 società aeroportuali, numero destinato a ridursi nel tempo con il progredire della concorrenza. Si tratterebbe dunque presumibilmente di società di dimensioni considerevoli e ben attrezzate a partecipare al lavoro istruttorio.

Della "filosofia" del comma 34-bis si è già detto: l'enfasi sulla emergenza infrastrutture rispetto a quella tariffaria, sorretta dalla convinzione che aumenti tariffari siano sostenibili per i passeggeri e che comunque i livelli italiani sono considerevolmente inferiori a quelli europei. E ancora, che è necessario guardare a lungo termine e che, in questa ottica, investimenti e sviluppo del traffico rappresentano il migliore collante della concorrenza e del benessere degli utenti.

Salvo il riferimento ai *benchmark* europei (che andrebbero valutati non nel risultato finale, i livelli tariffari, ma nei loro fondamentali: *in primis*, produttività e remunerazione del capitale), la *ratio* di fondo appare condivisibile e in sintonia con la Direttiva comunitaria.

Alcuni specifici aspetti non possono tuttavia non sollevare dubbi, anche interpretativi.

In primo luogo è difficile non cogliere una contraddizione in quanto indicato nella Relazione all'emendamento: *“L'esigenza è quella, data l'urgenza e in attesa di una complessiva riforma del sistema, di incentivare l'incremento, l'adeguamento nonché l'ammodernamento delle infrastrutture aeroportuali [...] prevedendo la possibilità che l'Ente Nazionale per l'Aviazione Civile e le società di gestione dei grandi aeroporti concordino sistemi di tariffazione pluriennale [...]”* (enfasi aggiunta). Orbene, gli obiettivi indicati sono di lungo periodo e una volta avviati i programmi di investimento sulla base della regolazione promessa dalla norma, la complessiva riforma organica, che dovrebbe razionalizzare l'intero sistema, sarà prevedibilmente condizionata dai paletti già conficcati nel terreno. Motivo in più che rende urgente il varo della riforma.

Altri punti equivoci appaiono i riferimenti:

- a) *“[...]con modalita' di aggiornamento valide per l'intera durata del rapporto”*;
- b) *“[...] il contratto e' approvato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, e può graduare le modifiche tariffarie, prorogando il rapporto in essere, per gli anni necessari ad un riequilibrio del piano economico-finanziario della società di gestione”* (enfasi aggiunta).

Il termine *“rapporto”* può avere un duplice significato:

- (i) può riferirsi al *contratto di programma* e alla sua durata, ciò che non porrebbe problemi di compatibilità con la l. 248/2005;
- (ii) oppure riferirsi al *rapporto concessorio*, ciò che segnerebbe un cambiamento radicale rispetto alla normativa vigente, suggerendo (fra le righe) il ricorso alla regolazione *“tombale”*, analoga a quella in atto per le autostrade;
- (iii) questa seconda interpretazione sembra trovare indiretta conferma nella disposizione relativa alla proroga del rapporto, citata sopra, in relazione al *“riequilibrio del Piano economico-finanziario della società di gestione”*.

Comprensibile la reazione delle società aeroportuali allo stato di incertezza e ad alcuni aspetti piuttosto vessatori della normativa vigente, che rendono aleatorie le prospettive di redditività delle gestioni ostacolando l'afflusso di capitali.

Tuttavia, la scelta radicale di una regolazione che si fa una volta per tutte - sulla base di un criterio fisso di variazione delle tariffe (nel caso autostradale aggiornamenti tariffari pari al 70% del tasso di inflazione), a cui sommare gli oneri per i nuovi investimenti - magari senza nemmeno una verifica della congruità di quelle di partenza e senza assegnare obiettivi di produttività in relazione alle circostanze specifiche (ad esempio al traffico) che matureranno nel corso della concessione - mi sembrerebbe francamente una rinuncia grave da parte dello Stato-regolatore.

E' necessario trovare altre vie per assicurare ragionevoli e certe prospettive di reddito senza abdicare a una seria regolazione. Partendo dalla constatazione che ciò che ha pregiudicato tali prospettive è stata - più ancor della qualità delle norme - l'incertezza sul *se* e sui *tempi* della loro applicazione

Anche l'eventuale estensione delle concessioni in relazione ai piani di investimento ed economico-finanziari dei gestori non sarebbe una scelta felice, come si argomenterà poi.

Preferisco in quanto segue assumere che l'interpretazione precedente sia errata e che le previsioni del comma 34-bis siano relativamente in continuità con i principi di base della legge 248/2005.

Anche in questo contesto restano tuttavia alcuni dubbi. Intanto la *ratio* (che, da non giurista, mi sembra di dubbia legittimità) dell'introduzione di un regime diversificato e probabilmente più favorevole (in termini di criteri tariffari, di snellezza delle procedure, di certezze prolungate nel tempo) a situazioni non oggettivamente ma soggettivamente diverse.

A mio avviso infatti l'essere un grande aeroporto – come tale di rilevanza (almeno) nazionale – non dovrebbe *in sé* poter giustificare un trattamento più favorevole. Questo potrebbe invece scaturire da oggettive caratteristiche degli investimenti o della gestione, intendo non per rilevanza nazionale ma per peculiare profilo di rischio, nonché della loro ricaduta sulla concorrenza a lungo andare nel settore.

In realtà tutti gli investimenti infrastrutturali, quale che sia l'aeroporto, vengono realizzati su espressa approvazione dell'ENAC, che con il suo suggello “certifica” che dietro di essi (dietro i costi esterni che essi provocano e dietro i costi accollati agli utenti) esiste un'esigenza reale, esiste cioè interesse generale a che vengano realizzati.

L'ottica corretta è piuttosto quella di mettersi nei panni degli investitori privati, i quali non sono interessati a fare investimenti utili alla collettività ma investimenti che diano una ragionevole prospettiva di ritorno. Dunque richiedono giustamente un rendimento adeguato al rischio dell'investimento, il quale rischio è in funzione non della rilevanza (nazionale o meno) dell'infrastruttura ma della mole dell'investimento (in assoluto e in rapporto al capitale netto), della volatilità delle previsioni di traffico, della solidità delle principali compagnie aeree che vi operano, della credibilità delle regole, della presenza di meccanismi di salvaguardia e (perché no?) di condivisione dei rischi con gli utenti aeroportuali.

Il punto fondamentale è dunque il profilo di rischio degli investimenti, ciò che non esclude che investimenti giudicati strategici per lo sviluppo del settore e della concorrenza possano usufruire di temporanee quasi rendite. Questo beneficio andrebbe però valutato caso per caso in relazione ai vari aeroporti, non assunto per legge in base a soglie di traffico.

In linea di principio, dunque, le misure previste dal comma 34-bis andrebbero generalizzate a tutti gli aeroporti sui quali si intende mantenere una regolazione tariffaria *ex ante*. Limitare trattamenti più favorevoli ad alcuni di essi, senza giustificazioni comprovate caso per caso, sarebbe discriminatorio e dunque impugnabile dagli esclusi.

Ciò premesso, l'*impalcatura metodologica di fondo* di una nuova regolamentazione dovrebbe essere quella attualmente prevista dalla legge 248/2005 (peraltro mutuata dalla Delibera 86/2000), basata sul criterio del *price cap + rate of return*, con periodo regolatorio esteso da 4 ad almeno 6 anni e con possibilità, da parte dei gestori aeroportuali, di chiedere in corso di periodo la verifica della sussistenza delle condizioni che avranno condotto a rendere necessaria la regolamentazione *ex ante*.

Più di un cambiamento andrebbe però introdotto nella legge 248/2005 e nella Direttiva 38/2007. Mi limito ad elencarne alcuni.

Semplificazione. In primo luogo la Direttiva 38/2007 andrebbe drasticamente semplificata, posto che prevede una serie di tecnicismi, di verifiche in corso di periodo regolatorio, che appaiono non proporzionati¹³ rispetto agli obiettivi. Proporzionalità vorrebbe invece che come minimo la si semplificasse togliendo tecnicismi inutili e verifiche annuali. Le verifiche andrebbero fatte a fine periodo regolatorio e dovrebbero considerare congiuntamente l'impatto dei tempi non rispettati negli investimenti, l'impatto del non rispetto o del rispetto degli obiettivi di qualità, degli oneri esogeni intervenuti o cessanti ma che non erano previsti dal gestore, gli scostamenti del traffico oltre una fascia di tolleranza. E' probabile che questi impatti si compensino parzialmente fra di loro: alla fine del periodo regolatorio si farebbero conti e conguagli con il periodo successivo. Si tratta a mio avviso, dell'unica possibilità, l'unica che peraltro consentirebbe all'ENAC di gestire il processo.

La norma sul margine. In astratto il principio che una quota del margine netto ottenuto sulle attività non regolamentate venga trasferito in abbattimento dei diritti aeroportuali è corretto, poiché è ragionevole attendersi che attività sottratte alla concorrenza, e non sottoposte a regolazione dei prezzi, possano ottenere utili maggiori di quelli ricavabili in un mercato concorrenziale. Se queste attività sono svolte in forza di concessioni, è giusto che almeno una parte di tali rendite sia trasferita alla collettività anziché essere trattenuto dalla società concessionaria.

L'aspetto critico della norma è che di fatto ha portata retroattiva, andando a colpire la redditività di investimenti già realizzati o in via di realizzazione o in programma e comunque di programmi pluriennali di spesa irrevocabilmente assunti in un contesto diverso di redditività, in quanto decisi quando la norma sul margine non esisteva.

La norma produce poi un doppio danno quando vi siano state privatizzazioni. Infatti se vi sono state operazioni di cessione della proprietà attuate in modo competitivo – il caso tipico è quello di Aeroporti di Roma, dove il d.p.c.m. che ne definiva le modalità di alienazione espressamente le finalizzava alla massimizzazione degli introiti del venditore – è legittimo pensare che l'acquirente abbia proposto un prezzo che incorporava le rendite commerciali attese nel corso della concessione. Con l'applicazione della norma sul margine il "nuovo" gestore viene in tal modo a subire una "doppia imposizione".

Infine, la previsione che per tutto il periodo regolatorio "faccia stato" il margine commerciale dell'anno base è in sé distorto. Equità e buon senso dovrebbero comportare la scrematura di rendite *permanenti*, strutturali come strutturale deve essere considerata la sottrazione alla concorrenza che ne è la causa. Qualora la norma sul margine venisse applicata in ottica di singoli periodi regolatori, ne potrebbe derivare – nel più lungo periodo – una perdita netta per le società di gestione.

Proposte:

¹³ Ad esempio la verifica annuale dei parametri k e v (parametri che servono a contabilizzare gli investimenti, i lavori in corso ed altro) per accertare che gli investimenti siano stati fatti e tutto questo nel corso dell'anno, il che modifica poi la progressione della dinamica tariffaria programmata per gli anni successivi

- a) andrebbero esentate dalla sottoposizione alla norma sul margine le società aeroportuali che abbiano intrapreso processi di *cessione* (non solo di privatizzazione) delle quote di capitale prima dell'entrata in vigore del d.l., poi convertito dalla legge 248/2005; qualora tale cessione sia stata solo parziale andrebbe riconosciuta almeno una esenzione pro-quota; il beneficio non dovrebbe essere limitato ai casi di "privatizzazione" posto che ciò discriminerebbe il socio entrante in relazione alla sua natura pubblica o privata;
- b) parimenti andrebbero parzialmente esentate le società aeroportuali nella misura in cui abbiano intrapreso irrevocabili programmi pluriennali di spesa per attività non regolamentate, approvati dall'ENAC, prima della entrata in vigore della citata norma; la misura dell'esenzione potrebbe essere rapportata al rendimento medio negli ultimi 3-4 anni, rispetto al capitale investito, delle attività non regolamentate, espresso in pro-quota degli investimenti programmati prima della norma;
- c) per tutti i gestori aeroportuali andrebbe consentita la costituzione di un fondo in cui far affluire eventuali margini netti negativi, da conguagliare nei periodi successivi;
- d) eventualmente, potrebbe essere introdotta una destinazione del margine alternativa a quella prevista dalla legge 248/2005, tendente ad utilizzare la quota del margine non in diretto abbattimento dei diritti ma vincolandola al finanziamento di infrastrutture *aviation* o di infrastrutture di accesso agli scali.

E' importante aggiungere al riguardo che, quale che sia la soluzione adottata, essa dovrebbe estendersi anche agli aeroporti per i quali valesse il principio della negoziazione con gli utenti. Ciò non solo non è escluso dalla Direttiva comunitaria¹⁴, ma risponde ovviamente al principio di non discriminazione. Al tempo stesso ciò rappresenta un ulteriore elemento a sostegno di quanto argomentato prima in ordine alla opportunità che l'autorità di vigilanza emani linee guida sui principi contabili da adottare in sede di negoziazione.

Discriminazioni. La direttiva 38/2007 limita il beneficio della possibilità di portare a tariffa gli investimenti finanziati dallo Stato al solo caso in cui nella società entrino soci privati. Nel caso in cui invece entrino soci pubblici, questo non è permesso, discriminando così l'uno rispetto all'altro e violando il principio comunitario della neutralità della natura del proprietario. Un esempio: la proprietà di un aeroporto italiano – supponiamo quello di Catania – viene messa in vendita e alla gara partecipano due società, una privata (Aeroporti di Roma) e una pubblica (SEA). Ebbene, se la gara viene vinta da Aeroporti di Roma, l'aeroporto di Catania potrà mettere a tariffa gli investimenti finanziati dallo Stato, se vince SEA non lo può fare, con il risultato che Roma potrà proporre un prezzo più elevato di Milano. Oppure tutte e due le società propongono lo stesso prezzo ma per SEA sarà un investimento meno lucrativo che per AdR. Si tratta di una violazione del principio di neutralità della proprietà, che è un principio fondante della comunità. E' pur vero è un principio introdotto nella giurisprudenza europea per tutelare i soci privati, ma esso deve valere per tutte e due le direzioni.

¹⁴ "Tale quadro non dovrebbe pregiudicare la possibilità per gli Stati membri di determinare se e in quale misura si può tenere conto, nel fissare i diritti aeroportuali, delle entrate risultanti dalle attività commerciali di un aeroporto" (considerando n. 2).

Aiuti di Stato. La Direttiva prevede che le società non privatizzate possano portare a tariffa l'ammortamento degli investimenti finanziati con fondi pubblici, a condizione che non comportino aumenti tariffari rispetto ai livelli vigenti. In questo caso l'extra introito che deriva dall'aumento della tariffa non andrebbe a reddito del gestore ma verrebbe accantonato in un fondo dal quale prelevare risorse per finanziare investimenti anche aeroportuali. Questa misura può a mio avviso configurarsi come aiuto di Stato, perché alla fine il gestore aeroportuale riceverebbe a titolo non oneroso finanziamenti per l'investimento, che gli proverrebbero in forza di una norma, equiparabili a risorse pubbliche.

Altro aspetto rilevante riguarda l'assenza di previsioni in materia di *risk e "profit" sharing* fra vettori e gestori. Non vi è dubbio che il lato aria del mercato aereo presenti rischi comparativamente più consistenti di quello lato terra, se non altro per la maggiore concorrenza. Tuttavia si tende a trascurare che mentre i gestori debbono impegnarsi in investimenti a lungo termine, anche basandosi su previsioni annunciate dai vettori operanti sui loro scali, questi ultimi possono liberamente terminare/ridurre/spostare il proprio operativo. La controversia Alitalia-Malpensa dimostra la consistenza di questo rischio.

Le Linee guida dell'ENAC, timidamente in assenza di una espressa previsione normativa, auspicano accordi contrattuali fra gestori e vettori.

La Direttiva fortemente enfatizza lo spirito di cooperazione fra gestori e vettori, nella forma della condivisione delle informazioni e dei programmi operativi. La nuova normativa potrebbe andare oltre, prevedendo – su base volontaria - un trattamento più favorevole al vettore che assume impegni vincolanti (non impugnabile in sede di diritto della concorrenza se giustificato da elementi oggettivi, quali economie di scala e condivisione del rischio), obbligandosi a versare un indennizzo in caso di inadempimento.

Rilevanza centrale riveste la regolazione della remunerazione del capitale, normalmente basata sulla metodologia del WACC (*weighted average capital cost*).

E' stato richiamato da fonte aeroportuale che l'Autorità per l'energia elettrica e il gas ha stabilito il riconoscimento di una componente addizionale di remunerazione del capitale, per un periodo di 4 anni, sui nuovi investimenti nel trasporto del gas. Questo orientamento: (i) è motivato dalla necessità di favorire il processo di liberalizzazione del settore e di assicurare un mercato concorrenziale; (ii) è esteso a *tutte* le imprese che effettuano investimenti nel trasporto del gas; (iii) comporta una remunerazione addizionale (fra l'1% e il 3%) in funzione della tipologia degli investimenti, ossia del differente grado di rischio e della loro strategicità¹⁵.

¹⁵ Autorità per l'energia elettrica e il gas, Delibera 166/2005, Relazione tecnica, pp. 22-23: "*Lo sviluppo delle infrastrutture esistenti nonché la realizzazione di nuove infrastrutture di importazione costituiscono una condizione necessaria per favorire il processo di liberalizzazione del mercato del gas. In coerenza con l'obiettivo di garantire un'offerta tale da assicurare un mercato concorrenziale, risulta opportuno incentivare la realizzazione di nuova capacità di trasporto congruente con le esigenze di sviluppo del sistema, garantendo la remunerazione dei nuovi investimenti effettuati nel rispetto di criteri di economicità ed efficienza. [...] Tenuto conto che i nuovi investimenti realizzabili dalle imprese di trasporto presentano un livello di rischio differente, nonché apportano differenti*

Una componente addizionale al WACC potrebbe essere dunque opportunamente riconosciuta – in modo non discriminatorio - sui nuovi investimenti in relazione a peculiari profili di rischio e, se del caso, del carattere strategico di essi. Tale componente dovrebbe intendersi temporanea *nella misura*, legata cioè al sussistere delle ragioni che ne hanno giustificato l'introduzione, ma - ove necessario – potrebbe avere validità oltre il periodo regolatorio, eventualmente formalizzandone condizioni e metodologia di determinazione in atti convenzionali. Infatti il profilo di rischio di un determinato investimento (ad esempio la costruzione di un nuovo terminal o di una nuova pista) non è necessariamente costante per tutta la sua vita, ma va verificato nel tempo (ad esempio, anche in relazione alla dinamica del traffico rispetto alle aspettative che avevano portato a deciderlo).

Tali considerazioni potrebbero anche estendersi oltre la remunerazione dei nuovi investimenti, riguardare cioè i fondamentali del “WACC di base”. In effetti:

- a) la realtà aeroportuale italiana presenta alcune peculiarità che si traducono in rischio addizionale rispetto ai *benchmarks* europei con i quali normalmente ci si confronta (in particolare il limitato spettro di società quotate e l'assenza di un forte vettore nazionale di riferimento – almeno in termini comparativi rispetto ai principali *competitors* europei);
- b) l'*equity risk premium* è da anni fissato al 4% dalle diverse *Autorithies* italiane; si tratta in realtà di un valore politico, sottostimato rispetto alle valutazioni dei principali analisti finanziari internazionali di circa 1,5 punti percentuali;
- c) almeno nelle attuali condizioni del mercato creditizio, uno *spread* massimo del 2% rispetto al *risk free rate* non sembra sufficiente a coprire l'effettivo costo del debito anche di imprese gestite in modo finanziariamente virtuoso.

Le certezze di ritorno che richiedono le società aeroportuali per imbarcarsi in programmi di investimento di notevole mole (si parla per AdR di 3,6 miliardi di euro e di 1,4 miliardi per SEA, entro il 2020) richiedono di minimizzare il rischio regolatorio. Ciò non implica assicurare *ora per allora* un tasso di rendimento garantito, bensì una *metodologia* di calcolo certa, stabile nel tempo, trasparente, basata su elementi oggettivi e dai risultati prevedibili.

Sempre riguardo alla incentivazione degli investimenti, a seguito (o in previsione) dei processi di privatizzazione i gestori di infrastrutture pongono in misura crescente la questione della *durata delle concessioni* - non infrequentemente invocando proroghe di quelle in essere – come elemento vitale per il recupero degli investimenti e dunque per la convenienza ad investire. Come si è anticipato, lo stesso comma 34-bis sembra alludere a questa possibilità in ragione del “*riequilibrio del Piano economico-finanziario della società di gestione*”.

Allo stato il concessionario uscente ha diritto al riscatto del valore residuo dei cespiti autofinanziati¹⁶ previa rivalutazione. L'applicazione di questo criterio fa giustizia

contributi all'incremento delle fonti di approvvigionamento di gas naturale e all'ottimizzazione delle infrastrutture esistenti, vengono riconosciuti trattamenti differenziati, su archi temporali diversi, in funzione della tipologia degli investimenti effettuati”.

¹⁶ Cfr. al riguardo la direttiva Costa-Ciampi per le autostrade, il codice della navigazione per gli aeroporti.

della pretesa che la durata di una concessione vada ricondotta all'esigenza di recupero degli investimenti realizzati nel suo corso. Infatti, gli investimenti sono necessariamente un processo continuo, cosicché - salvo il ricorso all'ammortamento finanziario (metodologie economicamente non sostenibile dagli utenti) - per forza di cose non potranno essere totalmente ammortizzati entro la fine della concessione, quale che sia la durata di questa¹⁷.

Andrebbe invece esplorata, sempre in termini di incentivazione, la nozione di *terminal value*, vale a dire, la compensazione che il gestore uscente potrebbe ricevere – alla fine concessione o spalmata come parziale anticipazione nell'arco della concessione - a fronte della valorizzazione della società e del mercato. In effetti potrebbe essere equo che il gestore benefici del maggior valore del mercato, dividendone i frutti con il concedente.

Va chiarito che dovrebbe trattarsi non del riconoscimento di una rendita di monopolio, bensì di un premio di risultato. Impostato nello spirito della condivisione della valorizzazione della concessione fra concedente e concessionario uscente, il riconoscimento di un *terminal value* dovrebbe essere improntato in termini incrementali, vale a dire, in termini di partecipazione del gestore uscente ai frutti di una gestione complessiva più virtuosa ed efficiente di quanto mediamente richiesto (*outperformance*). Il che comporterebbe fissare, in sede di convenzioni di concessione, obiettivi da raggiungere a lungo termine e lo *sharing* del risultato del superamento di tali obiettivi.

Il riconoscimento al gestore uscente di una quota del *terminal value* incrementale fornirebbe l'incentivo per comportamenti virtuosi a lungo termine. Va da sé, infatti, che in assenza di questa previsione l'impresa perderebbe progressivamente interesse a reinvestire gli utili via via conseguiti, posto che la conseguente valorizzazione dell'impresa andrebbe a vantaggio di terzi.

Si tratterebbe in ultima analisi di riconoscere al gestore una quota del “*goodwill*” incrementale, in termini reali (che, al di fuori del caso di società quotate, tale valore andrebbe ricostruito), pari alla differenza fra il valore della società, al netto del patrimonio netto, all'inizio e alla fine della concessione. Oppure, al fine di anticipare l'escussione del “premio” nel corso della concessione, il “*goodwill*” incrementale potrebbe stimato in concomitanza di ciascun periodo regolatorio, contribuendo così – pro-quota - alla formazione delle tariffe del periodo stesso. Il meccanismo dovrebbe operare simmetricamente in presenza di “*badwill*”, con l'avvertenza che in entrambi i casi andrebbe premiata/penalizzata la capacità gestionale della società, distinta cioè d'eventi esterni non controllabili da essa.

4. Semplificazione delle competenze e aspetti procedurali

¹⁷ Altro è il tempo ragionevolmente necessario per il recupero dell'investimento *iniziale*, vale a dire, del prezzo che il socio privato è stato chiamato a versare per acquistare la società concessionaria (o per acquisire la concessione). Ciò implica che, a parità di ogni altra condizione, il prezzo che i privati saranno disposti a versare sarà in funzione della durata della concessione, con conseguente *trade off* fra la cadenza della ripetizione del gioco concorrenziale e il portafoglio del socio pubblico uscente. Resta tuttavia che: (i) le regole del gioco saranno eque se la durata della concessione è certa fin dall'inizio (senza accorciamenti o, come avviene più spesso, prolungamenti) e che (ii) l'onere dell'investimento nella acquisizione non potrà essere traslato sulle tariffe ma andrà recuperato in regime di rischio di impresa.

4.1. Un unico soggetto per la vigilanza e la regolazione

Ho già avuto modo di dire che una delle cause della stagnazione regolatoria è la pleora delle competenze in materia, disperse in una esasperante catena in cui troppi soggetti devono dire la loro, spesso con voci dissonanti che frastornano le imprese, spesso portatori di conflitti di interesse al loro interno. Se vogliamo generalizzare, questo è il riflesso del generale barocchismo della nostra amministrazione pubblica, con il quale si pretende che la garanzia del rispetto delle norme la si ottenga frazionando le funzioni e moltiplicando i controlli formali, anziché attribuendo poteri e responsabilità a un soggetto unico, con il risultato che nessuno si sente veramente responsabilizzato.

Nel caso che stiamo discutendo la semplificazione delle regole è una condizione necessaria ma potrà essere determinante a riavviare una regolazione efficace solo se sarà accompagnata dalla semplificazione delle procedure e delle competenze istituzionali. In altri settori (comunicazioni, energia, assicurazioni) i compiti di regolazione del mercato sono affidati a un unico soggetto.

Ancora una volta, la Direttiva comunitaria offre l'occasione di riformare anche questo lato della regolazione, imponendo l'obbligo di costituire un'autorità indipendente di vigilanza, competente a intervenire in caso di ricorsi avverso le decisioni dei gestori in materia tariffaria, prevedendo altresì che a questo stesso soggetto possano essere affidati funzioni di regolazione *ex ante*.

Considerata la storia della regolazione nel nostro Paese e la riluttanza delle burocrazie a cedere funzioni, temo che questo passaggio – che tuttavia è essenziale - sia ancor più difficile della semplificazione in sé delle regole.

Inoltre l'Autorità di vigilanza e regolazione dovrebbe essere dotata di risorse considerevolmente maggiori di quelle di cui l'ENAC attualmente dispone, tenuto conto che anche la sola attività di vigilanza e di intervento nelle controversie potrà essere alquanto impegnativa.

Teoricamente la negoziazione diretta delle tariffe sposta i costi amministrativi dallo Stato alle parti in causa – costi consistenti se questa avviene a cadenza ravvicinata (da Direttiva prevede, in linea di principio, ogni anno).

Tuttavia vanno anche messi in conto i costi della risoluzione delle controversie.

Come argomentato dalla Commissione europea, il successo della regolazione via negoziazione riposa largamente “*on threat of shadow economic regulation*”, questa agendo “*as a powerful incentive on the unregulated airport to behave responsibly without having the associated administration costs of a fully-fledged price-capped regime*”¹⁸.

¹⁸ European Commission, *Commission Staff Working Document - Accompanying document to the Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on airport charges, Full Impact Assessment*, 24.01.2007, COM (2006) 820 p. 9.

Mentre la minaccia dell'intervento dell'organismo di vigilanza, in caso di disaccordo, può spingere le società aeroportuali ad avanzare proposte tariffarie ragionevoli, effetto opposto può esercitare sui vettori. In assenza di costi, infatti, questi potrebbero essere portati a ricorrere comunque all'organismo di vigilanza, posto che – male che possa andare – questo non potrebbe stabilire incrementi maggiori di quelli richiesti dai gestori. In aggiunta il vettore avrebbe il beneficio di rinviare gli aumenti, tenuto conto che la Direttiva stabilisce che questi restino congelati fino che l'organismo di vigilanza non si sarà espresso su ricorso. In tal modo un *secondo step* rischierebbe di diventare la norma. Ne segue che andrebbero introdotte misure tali da scoraggiare comportamenti meramente opportunistici, prevedendo sanzioni o risarcimento dei danni.

4.2. Alcuni spunti procedurali

In termini di:

- 1) nei casi soggetti a negoziazione diretta fra le parti:
 - a) l'autorità dovrebbe emanare linee guida per stabilire (i) la documentazione che gestori e utenti debbono fornire e (ii) criteri contabili generali cui i primi debbono attenersi per formulare le proposte tariffarie; come si è anticipato, ciò appare essenziale per fornire agli utenti uno standard su cui valutare le proposte dei gestori e, al tempo stesso, anticipare loro i parametri di valutazione dell'autorità in caso di ricorso;
 - b) alla luce di quanto detto sopra, sarebbe opportuno prevedere misure che disincentivino *ricorsi opportunistici* ("tanto non costa nulla, al massimo non è servito"), introducendo, ad esempio, l'obbligo di deposito cauzionale ed eventuali sanzioni o danni a carico della parte soccombente. Un modello previsto dalla normativa britannica contro il proliferare dei ricorsi avverso i risultati della gare, e che funziona.
- 2) nei casi soggetti a regolazione *ex ante*:
 - a) le linee guida potrebbero essere analoghe a quelle del caso precedente, seppure con maggiore grado di dettaglio quanto ai principi contabili;
 - b) analogamente alla prassi in vigore in altri settori le società di gestione aeroportuale dovrebbero formulare una autonoma proposta tariffaria, pubblicata e sottoposta a consultazione pubblica, sulla quale l'autorità infine *delibera* la propria decisione.

5. Conclusioni: proposte minime per una sintesi

Si è in precedenza argomentato che vi è una *discontinuità* considerevole fra l'orientamento regolatorio delle Delibere 86/2000 e 38/2007, da un lato, e la Direttiva 2009/12/CE e il comma 34-bis, dall'altro.

Le Delibere CIPE si muovono nell'ambito di un approccio ortodosso alla regolazione dei prezzi: prezzi orientati ai costi nel breve periodo, costi efficientati, ecc. Perseguivano la finalità classica di efficienza allocativa statica, di breve periodo, limitando le rendite di monopolio attraverso la simulazione di condizioni concorrenziali.

I nuovi sviluppi non sono in contraddizione con i tradizionali obiettivi della regolazione dei prezzi ma sembrano impostarli in un'ottica di più ampio respiro. Volendo ricercare *ratio* comuni alle novità che ci ha portato il 2009, direi che queste consistono in una maggiore attenzione ad obiettivi di lungo periodo, in tal modo propiziando il superamento di certe angustie della normativa vigente:

- la promozione della concorrenza a lungo andare, per la Direttiva UE, con conseguente opportunità di ridurre fin d'ora gli oneri regolatori;
- la promozione dello sviluppo del traffico, per il comma 34-bis, con conseguente enfasi sugli investimenti e dunque sull'esigenza di un quadro regolatorio caratterizzato da certezza e semplicità;
- i due elementi trovano una sintesi nella misura in cui sviluppo del traffico e investimenti rappresentano *driver* della concorrenza.

Al tempo stesso è grande il rischio che la sovrapposizione di norme che si è venuta a determinare porti alla proliferazione di contratti di programma impostati su regimi differenti, con conseguente accendersi un contenzioso che non appare necessario rinfocolare. Per questa ragione è urgente pervenire a una normativa di sistema che, pur non ignorando le peculiarità dei diversi scali, riconduca la regolazione tariffaria a una razionalità comune.

Rinviando alle sezioni precedenti per più dettagliate argomentazioni, si sintetizzano qui sotto possibili linee di revisione normativa.

In primo luogo la *generalizzazione a tutti gli aeroporti delle procedure di consultazione*, e relativa possibilità di ricorso all'autorità di vigilanza, previste dalla Direttiva comunitaria. Non avrebbe infatti senso alcuno escludere da questa previsione (e dalla relativa garanzia) gestori e utenti degli aeroporti minori.

L'*obbligo* in capo all'autorità di vigilanza e regolazione *di giustificare le ragioni del mantenimento della regolazione ex ante* sulla base di analisi di mercato dalle quali scaturisca l'insussistenza – attuale o in prospettiva di medio termine – di effettiva concorrenza.

Nei casi nei quali le analisi di mercato confermassero l'opportunità di mantenere pro-tempore una regolazione *ex ante*, andrebbero a mio avviso presi in considerazione i seguenti elementi:

- a) In primo luogo il mantenimento dell'approccio basato sulla *combinazione del price cap con il criterio rate of return*, che – propriamente impostata – può consentire di combinare la spinta verso l'efficienza produttiva, propria del *price cap*, con quella verso l'efficienza allocativa (tariffe aderenti ai costi) e l'efficienza dinamica (l'incentivazione gli investimenti, con un occhio oltre il periodo regolatorio in senso stretto).
- b) *Estensione del periodo regolatorio* dagli attuali 4 ad almeno 6 anni, prevedendo la possibilità del gestore di chiedere in corso di periodo una verifica delle condizioni concorrenziali per eventualmente passare dal regime di regolamentazione a quello della libera contrattazione con gli utenti.

- c) Drastica *semplificazione* degli adempimenti stabiliti dalla Direttiva 38/2007. Le verifiche ivi previste: andrebbero effettuate a fine periodo regolatorio e dovrebbero considerare congiuntamente:
- (i) l'impatto dei tempi non rispettati negli investimenti,
 - (ii) l'impatto del non rispetto o del rispetto degli obiettivi di qualità, degli oneri esogeni intervenuti o cessanti ma che non erano previsti dal gestore,
 - (iii) gli scostamenti del traffico oltre una fascia di tolleranza.
 - (iv) come si è anticipato, infatti, è probabile che questi impatti si compensino parzialmente fra di loro: alla fine del periodo regolatorio si farebbero conti e conguagli con il periodo successivo.
- d) Per il *marginale commerciale*:
- (i) esentare dalla norma le società che, prima della sua entrata in vigore, hanno intrapreso operazioni di *cessione della proprietà* (non importa se a soggetti privati o pubblici), se del caso come pro-quota in caso di cessione parziale, in quanto è da assumere che gli azionisti entranti abbiano già scontato nel prezzo di acquisto le rendite attese che la norma sul margine vuole scremare;
 - (ii) parimenti esentare parzialmente le società nella misura in cui abbiano intrapreso irrevocabili *programmi pluriennali di spesa* per attività non regolamentate, approvati dall'ENAC, prima della entrata in vigore della citata norma; la misura dell'esenzione potrebbe essere rapportata al rendimento medio negli ultimi 3-4 anni, rispetto al capitale investito, delle attività non regolamentate, espresso in pro-quota degli investimenti programmati prima della norma;
 - (iii) consentire a tutti i gestori aeroportuali la costituzione di un *fondo* in cui far affluire eventuali margini netti negativi, da conguagliare nei periodi successivi;
 - (iv) eventualmente, introdurre una destinazione del margine alternativa a quella prevista dalla legge 248/2005, tendente ad utilizzare la quota del margine non in diretto abbattimento dei diritti ma vincolandola al *finanziamento di infrastrutture aviation* o di infrastrutture di accesso agli scali.
- e) Mantenere la previsione in base alla quale possono essere portati a tariffa gli oneri legati agli investimenti finanziati con *contributi pubblici*, limitatamente alla operazioni di cessione della proprietà avvenute prima della Delibera CIPE 86/2000 o dopo la Direttiva CIPE 38/2007, estendendo tale beneficio anche in caso di ingresso di nuovi soci pubblici.
- f) Al tempo stesso eliminare la previsione che - nei casi nei quali non vi siano state operazioni di cessione della proprietà - permette di portare a tariffa, accantonandoli in un *fondo destinato al finanziamento degli investimenti*, gli oneri per investimenti finanziati con contributi pubblici. Non si vede infatti perché debba essere coltivato l'obiettivo (sottinteso dalla Direttiva 38/2007) di evitare il ribasso delle tariffe, se il loro livello non è giustificato da oggettive ragioni.
- g) In ordine alla *incentivazione degli investimenti*:
- (i) tenere conto delle *peculiarità del mercato italiano* e delle sue fragilità nella determinazione del WACC;
 - (ii) prevedere una *componente addizionale* di remunerazione del capitale, generalizzando a tutti gli aeroporti la previsione del comma 34-bis, sulla base

del ricorrere di oggettive condizioni, quali eventuali peculiari profili di rischio degli investimenti e strategicità degli stessi; tale componente dovrebbe intendersi temporanea *nella misura* - legata cioè al sussistere delle ragioni che ne hanno giustificato l'introduzione e seguire l'evoluzione del profilo di rischio degli investimenti nel corso della loro durata - eventualmente formalizzandone le condizioni in atti convenzionali;

- (iii) introdurre la previsione di un “*terminal*” *value*, come compartecipazione del gestore all'incremento di valore della società, eventualmente introducendo meccanismi simmetrici di escussione del *goodwill* (o del *badwill*) nei diversi periodi regolatori;
 - (iv) garantire una *metodologia* di calcolo del tasso di remunerazione del capitale che sia certa, stabile nel tempo, trasparente, basata su elementi oggettivi, dai risultati prevedibili; come si è argomentato la sicurezza del ritorno degli investimenti richiede di ridurre il rischio regolatorio, non già garantendo una tasso prefissato, bensì una metodologia di determinazione di esso valida per l'intera durata della concessione.
- h) Incentivare forme di *risk e “profit” sharing* fra gestori e utenti. La nuova normativa potrebbe andare oltre lo “spirito cooperativo” indicato dalla Direttiva comunitaria, prevedendo – su base volontaria - un trattamento più favorevole al vettore che assume impegni vincolanti (non impugnabile in sede di diritto della concorrenza se giustificato da elementi oggettivi, quali economie di scala e condivisione del rischio), obbligandosi a versare un indennizzo in caso di inadempimento.
- i) *Regime transitorio*. Costituisce frequente *doléance* da parte delle società di gestione:
- (i) la circostanza che il blocco dei diritti, che ormai data dal 2001, avrebbe comportato *costi non recuperati*;
 - (ii) al tempo stesso, gli *incrementi di produttività* da essi realizzati nel passato verrebbero improvvisante e integralmente scaricati a favore dell'utenza una volta avviata una regolamentazione aderente ai costi;
 - (iii) infine, in caso di operazioni di *privatizzazione* (tanto più se il venditore era stato lo Stato, dunque in ultima istanza il regolatore – è il caso di AdR), la dinamica tariffaria non sarebbe finora stata coerente con le “promesse” all'epoca enunciate dal venditore stesso.

Questi aspetti, che pure hanno (chi più chi meno) rilievo dovrebbero intendersi assorbiti dalla misura di urgenza disposta dal decreto interministeriale in via di perfezionamento.

- k) *Dal transitorio alla messa a regime*. L'aumento – di fatto *random* – riconosciuto alle società aeroportuali con la misura di urgenza di cui al punto precedente potrebbe determinare ostacoli alla messa a regime della “nuova regolamentazione”. Proprio in virtù delle modalità di introduzione - senza previa analisi dell'attuale rapporto fra costi e tariffe – non è da escludere l'eventualità che i futuri contratti di programma potrebbero comportare una riduzione delle tariffe. Ne segue che meccanismi sanzionatori seri andrebbero previsti a carico di quanti facessero resistenza a passare al regime regolatorio stabilito dalle future norme.

Anche se tradotti in norme, la semplificazione e l'alleggerimento degli oneri regolatori potrebbero restare meri auspici se non accompagnati dalla semplificazione della struttura istituzionale, mediante l'attribuzione a un *unico soggetto* di tutte le competenze in materia di vigilanza e di regolazione economica. L'esperienza dimostra che la frammentazione delle funzioni deresponsabilizza i tanti anelli della catena regolatoria e produce caos.

La nuova Direttiva comunitaria offre lo spunto, non l'obbligo, per un cambiamento (davvero "epocale") in questa direzione e la legge di recepimento lo strumento per realizzarlo.