

*Dipartimento di Impresa e
Management*

*Insegnamento:
Economia Industriale*

IL SETTORE AEROPORTUALE ITALIANO: PRINCIPALI CRITICITÀ E PROSPETTIVE FUTURE

RELATORE

Prof. Carlo Scognamiglio Pasini

CANDIDATO

*Alessandro Vetuschi
Matr. 165621*

ANNO ACCADEMICO 2012-2013

Indice

INTRODUZIONE.....	2
CAPITOLO 1 - IL SETTORE AEROPORTUALE	4
1.1 - Premessa.....	4
1.2 - Caratteristiche della domanda.....	7
1.3 - Caratteristiche dell'offerta.....	9
1.4 - Principali criticità.....	13
CAPITOLO 2 - L'EVOLUZIONE DELLA REGOLAMENTAZIONE	18
2.1 - L'assetto istituzionale	18
2.2 - Un quadro normativo incerto e disordinato.....	23
2.3 - Politiche tariffarie	28
CAPITOLO 3 - L'EVOLUZIONE DEL SETTORE TRA PRIVATIZZAZIONI E CONCORRENZA	36
3.1 - Un settore a lungo in "mano pubblica"	36
3.2 - Liberalizzazioni e privatizzazioni: progetti incompiuti	38
3.3 - Dinamiche competitive intra-modali	44
3.4 - Dinamiche competitive inter-modali	48
CAPITOLO 4 - SVILUPPI E PROSPETTIVE FUTURE	50
4.1 - Le nuove politiche pubbliche	50
4.2 - Certezza regolatoria e valorizzazione del territorio: le basi da cui ripartire.....	54
4.3 - Le strategie per colmare il <i>gap</i> infrastrutturale.....	56
CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE.....	62
SITOGRAFIA.....	64
BIBLIOGRAFIA.....	65
RINGRAZIAMENTI	68

INTRODUZIONE

Obiettivo del presente elaborato è analizzare il settore aeroportuale italiano per comprenderne, fino in fondo, le ragioni del ritardo, sotto diversi punti di vista, rispetto agli altri paesi europei confrontabili, per caratteristiche demografiche e territoriali. In un contesto economico dai tratti sempre più globali, nel quale l'efficienza e la velocità dei trasporti aerei, così come la varietà e la fruibilità dei servizi "a terra", rappresentano condizioni fondamentali per attrarre l'utenza, è stato quantomeno singolare il prolungato disinteresse pubblico nei riguardi di quello che viene universalmente considerato un tassello di fondamentale importanza per la competitività nazionale.

Solo negli ultimi anni, infatti, si è cercato di invertire la rotta e, in parte, ci si è riusciti, con provvedimenti mirati, capaci di dettare le linee guida per una ripresa graduale del settore, portando a primi segnali positivi, che lasciano ben sperare.

L'obiettivo dell'elaborato è, quindi, quello di analizzare il settore aeroportuale italiano da un punto di vista dinamico, esaminando l'evoluzione dei suoi elementi caratteristici e valutando ciò che di buono (e meno buono) è stato fatto da attori e regolatori nel corso del tempo. Il lavoro verrà, poi, chiuso con una proiezione futura dei suoi sviluppi, in relazione ai macro-obiettivi che, realisticamente, saranno al centro delle politiche industriali per rilanciarlo.

Il lavoro è organizzato come segue. Il primo capitolo analizza i connotati specifici della domanda e dell'offerta di servizi aeroportuali, approfondendone le criticità, per riflettere sulla presenza di fallimenti del mercato che hanno giustificato (e giustificano) un intervento pubblico deciso. L'influenza dello Stato sulle dinamiche settoriali fa da "*fil rouge*" con i due capitoli successivi. Nel secondo, viene presentato il quadro istituzionale e normativo che ha guidato l'attività aeroportuale nel corso degli anni, con un approfondimento sui vari organismi che si sono, per molto tempo, divisi, in maniera non ben definita, le diverse responsabilità, seguito dall'analisi dei provvedimenti

riguardanti l'assegnazione delle concessioni e la fissazione delle tariffe. Nel terzo, invece, il *focus* si sposta sul profondo cambiamento dell'approccio pubblico nella guida del settore e sui conseguenti processi di liberalizzazione-privatizzazione risalenti ai primi anni Novanta. Questi ultimi, sebbene siano ancora lontani dall'essere portati a compimento, hanno già ampiamente segnato i percorsi evolutivi del settore d'interesse.

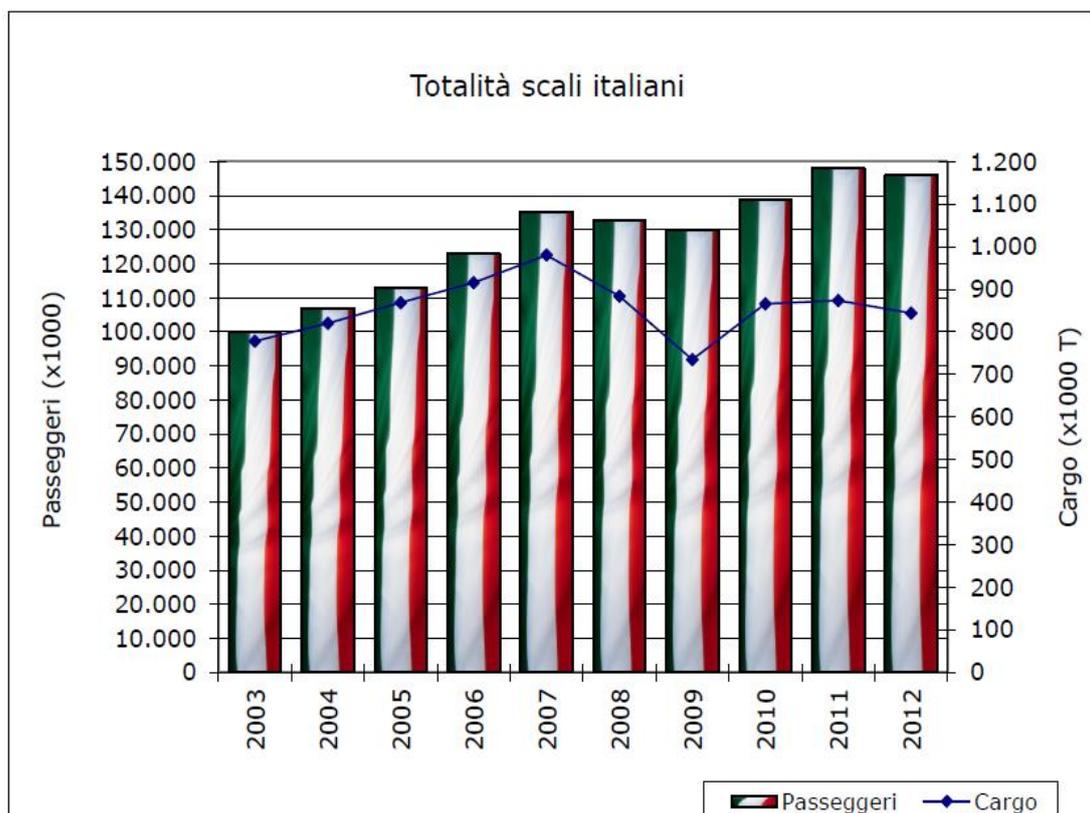
Il capitolo conclusivo, infine, riguarda le prospettive di sviluppo nel medio-lungo periodo, ossia le basi da cui ripartire e gli obiettivi da raggiungere per dare nuova linfa ad un settore in difficoltà, ma, proprio per questo, con ampissimi margini di miglioramento. Nello specifico, verranno presentate le politiche pubbliche attraverso le quali raggiungere un'auspicabile certezza regolatoria e valorizzare un territorio tutt'altro che privo di risorse, con la speranza di incentivare i privati ad investire in un'industria che sta progressivamente ritrovando, sperabilmente, la sua importanza strategico-strutturale per il Paese.

CAPITOLO 1 - IL SETTORE AEROPORTUALE

1.1 - Premessa

I livelli di efficienza e sviluppo del trasporto aereo (e dei servizi ad esso strettamente connessi) sono lo specchio della situazione economica del Paese di riferimento. Tale settore è, in effetti, caratterizzato da una forte correlazione con il PIL: non a caso, ad un periodo di costante crescita del traffico (aeronautico) italiano, registrata dal 2003 al 2007 (+35%), è seguita una fase di flessione della domanda nel biennio 2008-2009, quale conseguenza della crisi finanziaria mondiale.

Tabella 1.1: Traffico commerciale scali italiani (arrivi + partenze)



Fonte: Enac, Dati di traffico 2012

L'influenza tra settore aeroportuale e sistema economico nazionale è, tuttavia, biunivoca: il primo non è solo considerato un indicatore dei *trend* economici temporanei, ma anche (e soprattutto) uno strumento per accrescere il benessere e la competitività internazionale di un Paese. È, infatti, altamente improbabile,

al giorno d'oggi, che lo sviluppo di una nazione sia totalmente svincolato dalla presenza di un coordinato e valido sistema aeroportuale. A ben vedere, infatti, diverse sono le variabili macroeconomiche alle quali un'infrastruttura aeronautica può apportare evidenti benefici, prima tra tutte il livello occupazionale. Quest'ultimo ne beneficia sia direttamente, data l'elevata quantità di personale richiesta per svolgere le attività *on airport* (e.g., *handling*, fornitura di servizi da parte delle società di gestione, dei vettori e di altri soggetti che operano sul sedime) e *off airport* (agenzie di viaggio, *tour operator* e, in generale, tutte le attività legate al trasporto aereo non localizzate nello scalo), sia indirettamente, poiché la presenza di un aeroporto favorisce la crescita di altri settori legati al turismo locale, anche facilitando la mobilità dei lavoratori.

Ne deriva che la realizzazione di un'infrastruttura aeroportuale risulta essere un efficace strumento di promozione o valorizzazione di specifiche aree geografiche, con l'obiettivo di colmarne il divario economico con quelle maggiormente sviluppate. È evidente, infatti, come la presenza di un aeroporto abbia un forte impatto sull'economia locale, moltiplicando di 3-4 volte il valore aggiunto creato, il livello occupazionale e gli investimenti effettuati¹.

Tale risultato si evince dal valore e dalle *performances* di tutte le imprese localizzate nelle vicinanze di uno scalo e dall'attrazione che lo stesso, anche se di modeste dimensioni, esercita nei confronti di svariate attività commerciali, soprattutto a seguito dello sviluppo recente delle compagnie *low-cost*. Il proliferare di queste ultime ha portato al rafforzamento degli scali regionali di medie dimensioni (più di 100.000 mq e passeggeri annui tra i 5 e i 25 milioni) che, insieme ai due principali *hub* nazionali di Roma e Milano e ad un numero non irrilevante di piccoli aeroporti (meno di 30.000 mq), caratterizzano il sistema italiano.

Quest'ultimo conta circa 100 scali, di cui 46 utilizzati per voli di linea e solo 8 di rilevanza comunitaria: superano i 5 milioni di passeggeri annuali Roma

¹ Clò A. (2004), *Concorrenza e sviluppo nel sistema aeroportuale italiano*, L'Industria.

Fiumicino, Milano Malpensa, Milano Linate, Bergamo Orio al Serio, Catania Fontanarossa, Venezia Tessera, Bologna Marconi e Napoli Capodichino².

Roma Fiumicino è il più esteso, con un sedime di circa 1605 ettari, e con il maggior numero di piste (4), il doppio degli aeroporti milanesi.

Tabella 1.2: Graduatoria degli scali italiani in base al numero totale di passeggeri trasportati sui servizi aerei commerciali

	AEROPORTO	Totale passeggeri (numero)	Variazione 2011/2012 (%)	Incidenza sul totale (%)	Ripartizione (%)	
					Nazionale	Internazionale
1	ROMA FIUMICINO	36.742.475	-1,8	25,2	32,2	67,8
2	MILANO MALPENSA	18.329.205	-4,0	12,6	19,4	80,6
3	MILANO LINATE	9.175.619	1,3	6,3	58,1	41,9
4	BERGAMO	8.801.392	5,5	6,0	30,8	69,2
5	VENEZIA	8.110.520	-4,7	5,6	22,2	77,8
6	CATANIA	6.147.119	-9,3	4,2	77,9	22,1
7	BOLOGNA	5.879.627	1,1	4,0	29,1	70,9
8	NAPOLI	5.757.879	0,6	3,9	51,1	48,9

Fonte: Enac, dati di traffico 2012

La Tabella 1.2 mostra come il peso dei due aeroporti “di punta” (in termini di traffico passeggeri) continui ad essere molto alto, soprattutto per la loro funzione di *hub* (le compagnie aeree ed, in particolare, Alitalia vi concentrano i propri affari e li utilizzano come punti di smistamento tra varie destinazioni). Tuttavia, è da rilevare la rapida ascesa di alcuni scali di minore importanza, come quello di Bergamo, che dal 2003 ha aumentato di quasi il 50% la propria quota.

Sebbene le strutture siano distribuite più o meno uniformemente lungo tutta la penisola, le statistiche dimostrano come vi sia una concentrazione del traffico nel Nord, testimoniando la differenza infrastrutturale e produttiva tra le diverse aree del Paese. Molti aeroporti nel Mezzogiorno, infatti, sono sottoutilizzati, privi di una vocazione specifica e, in alcuni casi, persino estranei alla rete di comunicazione intermodale del loro bacino territoriale³.

² Quaglione D., Simonelli F. (2012), *Opportunità di pre-funding delle infrastrutture aeroportuali italiane alla luce di un'analisi di benchmarking delle tariffe dei servizi aeroportuali internazionali*, L'industria.

³ Sciandra L. (2009), *Il sistema aeroportuale italiano: un'analisi delle criticità*, Mercato concorrenza regole.

Oltre a presentare uno sviluppo controverso e non coordinato al suo interno, il sistema aeroportuale italiano dimostra di non essere allineato, a livello di prestazioni, con quello di altre nazioni paragonabili in termini economici generali.

Roma Fiumicino, con i suoi 36 milioni di passeggeri, ha un traffico aereo molto limitato rispetto agli “scali di punta” inglesi e francesi (Londra Heathrow, quasi 66 milioni e Parigi Charles De Gaulle, 58 milioni). Anche sotto il profilo delle merci trasportate (che vede Milano Malpensa in testa alle statistiche nazionali), i mercati cargo francese, inglese e tedesco hanno rispettivamente doppiato, triplicato e quasi quintuplicato le nostre cifre⁴.

Se, da una parte, questi dati assegnano, al nostro Paese, margini di sviluppo maggiori rispetto ad altre potenze europee, dall'altra, spingono ad indagare sulle cause del *gap* attuale, con l'obiettivo di analizzarle e rimuoverle.

1.2 - Caratteristiche della domanda

Gli utilizzatori dell'infrastruttura aeroportuale possono essere suddivisi in quattro principali categorie, ciascuna con peculiari esigenze:

- società di *handling*;
- vettori di trasporto passeggeri;
- vettori di trasporto merci;
- passeggeri.

I servizi di *handling* (che verranno approfonditi più avanti nell'elaborato) possono definirsi come l'insieme delle operazioni di carattere complementare o strumentale alle attività del vettore aereo in ambito aeroportuale. Questi possono essere svolti direttamente dalla società di gestione dello scalo, dalle stesse compagnie aeree o, in alternativa, essere affidati a società specializzate (*third-party handling*). In tale ultimo caso, gli *handler* si impegnano, tramite contratto, a fornire determinate prestazioni a favore di un altro soggetto (il vettore o i passeggeri) in un particolare scalo. Tali prestazioni si dividono in prestazioni rese ai passeggeri (*e.g.*, assistenza passeggeri, assistenza pulizia e

⁴ ICCSAI (2011), Fact Book 2011 – *La competitività del trasporto aereo in Europa*, giugno.

servizi di scalo), prestazioni rese agli aeromobili (e.g., assistenza e manutenzione dell'aereo, assistenza carburanti e olio) e prestazioni relative alla movimentazione delle merci (e.g., assistenza merci e posta).

I vettori di trasporto passeggeri differiscono, in termini di necessità e servizi aeroportuali, a seconda che si tratti di *full service carriers* (i.e., compagnie aeree tradizionali) o *low-cost carriers*. Queste due tipologie attuano strategie di *business* completamente diverse: le prime servono rotte tra aeroporti di primaria importanza per i rispettivi Paesi; le seconde, perseguendo una politica di abbattimento dei costi, presidiano per lo più scali minori, pagando tariffe inferiori.

Una distinzione può essere fatta anche per quanto riguarda i consumatori finali (i passeggeri): essi si dividono in clientela *business* e clientela *leisure*. Della prima fanno parte tutti quei soggetti, detti *time sensitive* (o anche *non price sensitive*), che attribuiscono un valore più elevato al tempo e sono meno sensibili a variazioni del prezzo del biglietto. Vi appartengono, fondamentalmente, quei consumatori che viaggiano per lavoro.

La clientela *leisure* è, invece, composta da passeggeri *non-time sensitive*, che attribuiscono alla variabile prezzo un peso determinante e sono, di conseguenza, maggiormente disposti a modificare la propria programmazione di volo, in base alla possibilità di sconti. È il caso delle famiglie e, in generale, di tutti coloro che viaggiano per turismo.

Date le loro caratteristiche, le due tipologie di clientela hanno esigenze simili alle variabili strategiche delle due categorie di compagnie aeree sopra descritte. In particolare, la clientela *leisure* predilige gli aeroporti secondari, meno vicini alle destinazioni finali, nonché forniti di tutti quei servizi accessori che le compagnie aeree tradizionali erogano in volo. La clientela *business*, al contrario, usa gli aeroporti principali, più vicini al centro città e caratterizzati da maggior frequenza e varietà di voli.

Altre peculiarità degli scali alle quali i passeggeri attribuiscono notevole importanza sono il *comfort* della struttura, il grado di accessibilità della stessa e i livelli di *security e safety*.

Tra le infrastrutture che rendono più agevole il transito del consumatore nello scalo ricordiamo il numero di *gates*, di banchi *check-in*, di *toilettes* e parcheggi.

L'accessibilità dell'aeroporto riveste un ruolo cruciale per la competitività dello stesso. Essa viene valutata in base alla distanza dal centro abitato di riferimento, al tempo di viaggio, al numero e allo stato dei collegamenti autostradali, ferroviari e metropolitani. Per *safety* si intende la sicurezza nel progettare, costruire e mantenere l'aeromobile, nonché la competenza e l'idoneità degli operatori aerei e del personale di volo; con il termine *security*, invece, si indica la sicurezza a terra, all'interno e all'esterno degli scali. Queste ultime sono di competenza dell'ENAC (Ente Nazionale per l'Aviazione Civile), nel rispetto e in applicazione delle normative internazionali.

1.3 - Caratteristiche dell'offerta

Le società di gestione rappresentano il perno intorno al quale ruota l'offerta dei servizi aeroportuali.

Esse sono soggetti pubblici, privati o a partecipazione mista, che ottengono, in regime di concessione, la gestione dell'infrastruttura per il trasporto aereo.

Tramite questa procedura di affidamento, la società di gestione provvede alla manutenzione, alla costruzione di nuove infrastrutture e alla conduzione economica dell'aeroporto, corrispondendo allo Stato, che ne mantiene la proprietà, un canone di utilizzo (*fee*). A fronte del pagamento di questo canone, il gestore percepisce i proventi derivanti da diverse categorie di attività, che hanno subito profonde modificazioni nel corso degli anni, in parte dovute al processo di liberalizzazione di alcuni servizi aeroportuali, in parte causate dalla necessità di adeguarsi alle mutevoli esigenze degli operatori.

In generale, tali attività sono solitamente divise in:

- attività aeronautiche (“aviation” o “airside”), riguardanti la progettazione, realizzazione e gestione delle infrastrutture aeroportuali e dei sistemi informatici di funzionamento operativo, i servizi offerti alle

compagnie aeree per le operazioni di decollo, atterraggio e assistenza a terra degli aeromobili, nonché la gestione e la movimentazione di passeggeri e merci all'interno dello scalo;

- attività non aeronautiche (“non aviation” o “landside”), connesse alla locazione degli spazi e dei terreni dell'aeroporto, nonché allo svolgimento di esercizi commerciali in senso stretto⁵.

A queste vanno aggiunte le attività di *handling*, le quali generano ricavi diretti (nel caso di corrispettivi per la propria attività di supporto a passeggeri o vettori) o indiretti (*i.e.*, canoni pagati da società specializzate, che ottengono la concessione per lo svolgimento di tali servizi sul sedime).

Tabella 1.3: Composizione ricavi ADR S.p.A. (distinzione tra ricavi “aviation” e “non aviation”)

(in milioni di euro)	III trim. 2012	III trim. 2011	variazione %	Gen - Set 2012	Gen - Set 2011	Variazione %
diritti aeroportuali	53,4	52,9	1,0%	137,7	138,1	(0,3%)
infrastrutture centralizzate	12,5	12,1	2,8%	31,9	30,6	4,1%
servizi di sicurezza	20,1	20,5	(2,0%)	52,6	53,4	(1,6%)
altre (servizi PRM, banchi check in, etc)	10,1	9,2	10,8%	25,1	23,5	7,1%
RICAVI "AVIATION"	96,1	94,7	1,5%	247,3	245,6	0,7%
vendite negozi a gestione diretta	28,0	26,1	7,2%	69,0	67,1	2,8%
subconcessioni e utenze:						
- subconcessione di spazi e utenze	17,0	16,9	0,6%	47,1	46,0	2,4%
- attività commerciali in subconcessione	19,9	16,7	19,2%	48,2	43,9	9,8%
	36,9	33,6	9,7%	95,3	89,9	6,0%
parcheggi	8,3	8,8	(5,3%)	23,2	24,0	(3,3%)
pubblicità	4,9	5,0	(2,3%)	14,3	14,9	(3,9%)
attività di ristorazione	0,0	1,8	(100,5%)	3,8	5,6	(32,5%)
lavori in corso su ordinazione	0,8	1,3	(41,7%)	3,5	4,0	(12,6%)
altre (manutenzioni, altre vendite, pulizie, servizi informatici, etc)	6,0	6,1	0,4%	17,6	17,2	1,9%
RICAVI NON "AVIATION"	84,9	82,7	2,7%	226,7	222,7	1,8%
TOTALE RICAVI (*)	181,0	177,4	2,1%	474,0	468,3	1,2%
(*) Ricavi al netto dei lavori in corso su ordinazione	180,3	176,1	2,4%	470,5	464,3	1,3%

Fonte: Relazione Trimestrale al 30 Settembre 2012 di Aeroporti di Roma S.p.A.

Come mostrano i dati della Tabella 1.3, riferiti al gestore del sistema aeroportuale romano, negli ultimi anni si è assistito ad una tendenza delle società di gestione a diversificare la propria offerta verso le attività non

⁵ Martellini M. (2005), *Economia e gestione delle imprese aeroportuali*, Economia e politica industriale.

aeronautiche (e.g., pubblicità, ristorazione, *retail*). Da un lato, queste sono più facilmente controllabili (rispetto a quelle aeronautiche), poiché risultano strettamente legate ad abilità manageriali e presentano margini di redditività maggiori, dovuti alle “rendite di posizione⁶” di cui godono i gestori. Dall’altro, esse sono molto più rischiose da un punto di vista imprenditoriale, in quanto dipendenti da una serie di variabili parzialmente svincolate dall’andamento del traffico, come, ad esempio, la presenza nello scalo di vettori *low-cost*, che trasferiscono a terra tutti i servizi che le compagnie di linea erogano in volo.

La crescente indipendenza della profittabilità delle società di gestione dalle attività aeronautiche le ha portate ad assumere i connotati di vere e proprie “imprese” e, quindi, ad intraprendere una serie di operazioni finalizzate a rendere ancor più attraente il proprio “prodotto”, sulla base dei profili e delle esigenze dei vari consumatori.

Tra queste, vi sono l’investimento in infrastrutture per aumentare la capacità aeroportuale, sulla base dei dati di traffico del vettore di bandiera, l’aumento del *comfort* dei passeggeri (tramite il miglioramento delle strutture di supporto), l’ampliamento dell’offerta *retail*, la scelta degli specifici operatori da inserire all’interno dello scalo, il costante controllo delle politiche di prezzo e *marketing* dei sub-concessionari.

Il settore aeroportuale presenta pronunciate caratteristiche di “monopolio naturale⁷”. Un aeroporto è, infatti, un’infrastruttura non sostituibile per le compagnie aeree, né replicabile. Esso necessita di collegamenti ferroviari e stradali, presenta elevati costi di investimento ed è caratterizzato da rilevanti economie di scala, che comportano una funzione di costo sub-additiva. Tuttavia, queste assunzioni valgono solo entro certi volumi di traffico. Dopo

⁶ Le “rendite di posizione” rappresentano il guadagno aggiuntivo dovuto alla posizione di particolare vantaggio sul mercato. Nel caso specifico, esse dipendono dalla specifica localizzazione delle attività, non essendo presenti sul sedime operatori in concorrenza con la gestione diretta o indiretta dei servizi commerciali dello scalo.

⁷ Un’impresa è un monopolio naturale se può produrre la quantità di mercato Q ad un costo inferiore a quello che caratterizzerebbe la produzione di un numero k di imprese che si dividono la medesima quantità Q ($Q=q_1+q_2+ \dots + q_k$). Data $C(q_i)$ la funzione di costo dell’impresa i -esima, la richiamata proprietà implica (condizione necessaria) la *subadditività* della funzione di costo: $C(Q) < C(q_1) + C(q_2) + \dots + C(q_k)$ – Scognamiglio Pasini C. (2012), *Economia Industriale. Economia dei Mercati Imperfetti*, 2a ed., LUISS University Press, Roma.

una soglia di 3-4 milioni di passeggeri l'anno⁸, infatti, i rendimenti di scala crescenti delle infrastrutture aeronautiche lasciano il passo a rendimenti costanti e, di conseguenza, mettono in dubbio la sussistenza delle condizioni di monopolio naturale⁹.

Date le forti barriere normative all'entrata (*i.e.*, licenze ed autorizzazioni), come i vincoli da pianificazione territoriale, l'aeroporto può anche essere considerato un monopolio legale. La società di gestione, per effetto di una concessione (soprattutto quando questa prevede la **gestione totale**), amministra l'intera struttura e presta i servizi aeroportuali in condizioni monopolistiche, per i motivi sopraelencati.

Altri fenomeni caratterizzanti il settore aeroportuale sono le "esternalità". Esse si manifestano quando l'attività di produzione o di consumo di un soggetto influenza, negativamente o positivamente, il benessere di un altro soggetto, senza che quest'ultimo riceva una compensazione pari al costo sopportato ("esternalità negativa") o paghi un prezzo pari al beneficio ricevuto ("esternalità positiva"). Si ha, dunque, un'alterazione dell'efficienza economica, poiché, anche in un mercato concorrenziale, quando la produzione di un bene comporta un'"esternalità negativa/positiva", la quantità prodotta di quel bene sarà troppo alta/bassa rispetto a quella socialmente ottimale.

Le infrastrutture aeroportuali generano sia "esternalità negative", poiché coloro che popolano le aree nei pressi degli impianti subiscono disagi dovuti alla realizzazione delle opere o all'inquinamento prodotto dalla attività svolta sul sedime (*e.g.*, gas di scarico di velivoli e del traffico terrestre, inquinamento acustico), "sia esternalità positive", perché un aeroporto può produrre effetti positivi a favore della comunità territoriale su cui insiste lo scalo (*e.g.*, aumento del tasso d'occupazione, miglioramento delle condizioni generali del trasporto, promozione di altri settori legati al turismo).

⁸ Sebastiani M. (2002), *Il settore aereo fra liberalizzazione e concentrazione*, L'Industria.

⁹ In imprese multiprodotto come l'aeroporto, la presenza di economia di scala non è condizione né necessaria né sufficiente perché ricorra il caso del monopolio naturale. Sarebbe necessario verificare l'ulteriore presenza di economie di scopo o di diversificazione.

La condizione di “monopolio naturale” e la presenza di “esternalità” hanno, da sempre, suscitato grande attenzione da parte delle autorità di regolazione del settore. Per l’analisi delle loro iniziative si rimanda al secondo capitolo.

1.4 - Principali criticità

Il settore aeroportuale italiano è caratterizzato da una serie di punti controversi, che sono alla base del suo ritardo rispetto agli *standard* di altre nazioni europee.

Sebbene la scena sia in evoluzione, essa è segnata negativamente da *deficit* culturali, di regolazione e da un quadro normativo incerto, che rischiano di far perdere al Paese importanti opportunità di sviluppo¹⁰. Tali criticità sono state trascurate per decenni e solo di recente, seppur con lentezza e non sempre con la dovuta chiarezza, si stanno compiendo passi decisivi per la loro risoluzione. Innanzitutto, è d’obbligo parlare della situazione di incertezza normativa nella quale da anni vivono gli operatori del settore. Questa deriva sia da un quadro di regole confuso e poco trasparente, sia dalla frequente sovrapposizione delle autorità di controllo.

L’ENAC è il principale organo di controllo e coordinamento. Esso, tuttavia, è stato definito “*privo di autorità*”¹¹, perché non munito di poteri sanzionatori effettivi, nonché fortemente controllato e indirizzato dall’autorità governativa. L’assoggettamento agli umori politici lo ha reso incapace di essere una guida credibile per gli operatori del mercato e di condizionarne efficacemente le condotte.

Come se non bastasse, l’Ente deve esercitare i propri compiti in concomitanza con altri organismi pubblici, quali il Ministero dell’Economia e delle Finanze, il Ministero dei Trasporti, il CIPE¹² e l’ENAV¹³. Ciò appesantisce la catena regolatoria e rende ogni azione costosa e tardiva. Spesso è toccato all’Autorità

¹⁰ Sebastiani M. (2002), *Il settore aereo fra liberalizzazione e concentrazione*, L’Industria.

¹¹ Napolitano G. (2006), *Il sistema di regolazione del trasporto aereo*, in A. Macchiati e D. Piacentino (a cura di), *Mercato e politiche pubbliche nell’industria del trasporto aereo*, Il Mulino.

¹² Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica.

¹³ Ente Nazionale di Assistenza al Volo.

Garante della Concorrenza e del Mercato (da qui in poi, AGCM) sanzionare comportamenti non chiaramente regolati dalle normative precedenti, alimentando enormemente l'incertezza caratterizzante il settore.

La confusione di ruoli ha spesso portato a fenomeni di “cattura”, ossia di sostituzione degli obiettivi per i quali la regolazione è istituita (efficienza, sviluppo coordinato del settore, concorrenza) con quelli orientati al consenso di breve periodo e, quindi, al soddisfacimento della molteplicità degli interessi di soggetti influenti (soprattutto, politici).

L'assenza di regole “credibili”, la cui applicazione sia assicurata da un adeguato *enforcement* (che gli organi istituiti, come detto, non garantiscono), causa comportamenti opportunistici ed ostruzionistici da parte delle società di gestione. Esse hanno lamentato l'eccessiva tecnicità di alcune leggi (in materia tariffaria, specialmente), i troppi vincoli, il pregiudizio sulla profittabilità di alcune attività e la carenza di indicazioni dell'ENAC per una corretta applicazione del quadro normativo vigente. In tali obiezioni è sembrato, tuttavia, celarsi il tentativo di proteggere le rendite di cui godevano, da posizione privilegiata¹⁴.

La situazione di incertezza ha, però, anche penalizzato fortemente i gestori per quanto riguarda la programmazione degli investimenti futuri. Infatti, senza garanzie e stabilità riguardo i propri atti di concessione¹⁵, essi hanno trovato notevoli difficoltà sia nel reperire fondi da istituzioni bancarie (data l'assenza di adeguate garanzie), che nell'ottenere finanziamenti da privati, il cui interesse per un settore così instabile si è nel tempo affievolito.

Un fardello sulle spalle del sistema aeroportuale italiano è, pertanto, l'arretratezza infrastrutturale. Essa è riscontrabile sia sul «lato aria» (*air side*) che sul «lato terra» (*ground side*) in termini di bassa capacità di trasporto merci, insufficiente capacità produttiva per il trasporto passeggeri, congestione e insufficienza dei collegamenti con i bacini di traffico, assenza di adeguati collegamenti ferroviari, inadeguatezza delle strutture logistiche interne,

¹⁴ Formica G. (2007), *L'industria aeroportuale italiana tra incertezze del passato e sfide del futuro*, Mercato concorrenza regole.

¹⁵ Vedi Cap. 2.

limitatezza degli spazi, insufficienza dei servizi collaterali a quelli strettamente aeronautici¹⁶.

Questa situazione è dovuta, in parte, ad una politica di finanziamenti pubblici discrezionale e del tutto svincolata da un disegno programmatico ed, in parte, alla non felice condizione finanziaria delle società di gestione che, causa il basso livello delle tariffe aeroportuali, non sono state in grado di finanziare validi investimenti, senza il supporto di denaro pubblico.

Inoltre, dopo la riforma del Titolo V della Costituzione, il governo del territorio e le grandi reti di trasporto sono materia di legislazione concorrente tra Stato e Regioni¹⁷. Di conseguenza, l'*iter* per la realizzazione di opere infrastrutturali appare ulteriormente complicato da problemi di sostenibilità istituzionale, che possono nascere se non vi è un efficiente coordinamento tra gli enti coinvolti in tale meccanismo politico-finanziario.

Progetti di espansione degli aeroporti sarebbero di fondamentale importanza per permettere l'allineamento della capacità aeroportuale alla crescita della domanda di servizi aeroportuali registrata negli ultimi anni, evitando il sempre più frequente congestionamento degli scali, sotto il profilo delle infrastrutture accessibili ai passeggeri e delle aree tecniche (piste).

Ritardo infrastrutturale e conseguente congestionamento degli scali si riflettono in un abbassamento della qualità offerta dagli aeroporti italiani. Come si evince dalla Tabella 1.4, infatti, in una classifica stilata in base al giudizio di 10.000 utenti, il migliore aeroporto del Mondo è risultato essere Singapore, per qualità dell'infrastruttura, sicurezza e facilità di accesso ai *gates*. Primo tra gli italiani è l'aeroporto Guglielmo Marconi di Bologna, al 61° posto. Gli scali milanesi hanno battuto i romani, restando comunque in basse posizioni della graduatoria.

Tuttavia, i recenti sviluppi del settore sembrano aver risolto, almeno parzialmente, i problemi dell'incertezza normativa e dell'identificazione del ruolo di regolatore. A seguito della stipula dei primi Contratti di Programma e, prima ancora, dell'emanazione della Delibera CIPE 2007 (con relative linee

¹⁶ Clò A. (2004), *Concorrenza e sviluppo nel sistema aeroportuale italiano*, L'Industria.

¹⁷ Insieme al commercio con l'estero, alla sicurezza del lavoro, ai beni culturali e ambientali.

guida per l'applicazione da parte dell'ENAC), il quadro normativo si va progressivamente stabilizzando. Inoltre, è stata prevista, nel 2011, l'istituzione di un'Autorità di regolazione nel settore dei trasporti, con il compito di favorire trasparenza tariffaria ed adeguato sviluppo infrastrutturale.

Tabella 1.4: Graduatoria dei principali aeroporti mondiali in base alla qualità dei servizi offerti (sondaggio su un campione di 10.000 utenti)

Posizione	Aeroporto	% di persone molto soddisfatte				
		Pulizia dei bagni	Possibilità di check in	Pannelli orientativi	Tempi d'attesa ai controlli	Personale addetto ai controlli
IL PIÙ APPREZZATO						
1	SINGAPORE	88	70	78	53	68
I PIÙ IMPORTANTI HUB EUROPEI						
20	AMSTERDAM	65	63	70	38	50
37	FRANCOFORTE	59	57	60	33	43
85	LONDRA LHR	48	45	49	21	31
86	MADRID	49	47	51	26	37
121	ROMA FCO	26	40	38	24	34
136	PARIGI CDG	42	42	40	20	30
GLI AEROPORTI ITALIANI						
61	BOLOGNA	36	40	44	33	47
63	OLBIA	39	49	36	36	46
64	CAGLIARI	40	25	35	36	44
65	TORINO	40	42	41	34	39
66	TRIESTE	66	36	40	38	58
74	BARI	54	48	39	32	42
83	TREVISIO	43	27	29	38	42
88	PARMA	50	42	50	57	62
89	VENEZIA	39	33	42	24	37
96	MILANO LIN	30	35	30	23	36
99	PISA	34	28	33	29	43
101	MILANO MXP	34	45	39	27	39

Fonte: altroconsumo.it 2010

Le criticità precedentemente espone influenzano notevolmente l'andamento delle società di gestione. Vi sono comunque altre variabili-chiave che incidono sulla redditività delle stesse, tra le quali:

- l'andamento del traffico aereo, data la sua diretta influenza sulla totalità delle aree di *business* all'interno e nelle vicinanze degli scali (e.g., *facilities*, parcheggi, hotel, servizi di *handling*, ricavi aeronautici). Per

tutti i più importanti aeroporti europei è evidente la correlazione tra volume di traffico e ricavi. La capacità di attrarre passeggeri e merci rappresenta, infatti, la principale fonte di ricchezza per le imprese del settore, le cui attività mirano a soddisfare i bisogni operativi dei vettori aerei in competizione;

- importanti innovazioni tecnologiche, che hanno consentito di offrire modalità e soluzioni di trasporto sempre più efficienti ed efficaci;
- processi di liberalizzazione-privatizzazione, che hanno rivoluzionato, in alcuni casi, la struttura proprietaria delle società di gestione e accentuato il carattere imprenditoriale delle attività svolte;
- fattori macroeconomici, come lo sviluppo economico mondiale, che possono ripercuotersi positivamente o negativamente sul benessere sociale, stimolando o contraendo la domanda di servizi aeroportuali;
- eventi esogeni a carattere straordinario (*e.g.*, attentati terroristici, diffusione di malattie, importanti manifestazioni culturali e/o sportive), data l'elevata dipendenza della filiera del trasporto aereo da simili *shock* esterni. Essi, infatti, condizionano fortemente l'andamento del traffico aereo, anche se, in genere, le loro conseguenze hanno un'estensione temporale limitata;
- stato del vettore di riferimento dello scalo, rappresentando esso mediamente il 50% del traffico complessivo del singolo sistema aeroportuale, con implicazioni sul traffico stesso di cui si è già parlato in precedenza;
- caratteristiche dell'area geografica in cui è inserita la struttura, determinante ai fini dell'ampiezza del bacino d'utenza (attuale e potenziale) delle compagnie aeree e, di conseguenza, dell'aeroporto.

Quanto esposto finora dimostra chiaramente che una valutazione attendibile delle condizioni economiche di una società di gestione non può prescindere da un'analisi preliminare del contesto di riferimento e delle sue possibili evoluzioni future.

CAPITOLO 2 - L'EVOLUZIONE DELLA REGOLAMENTAZIONE

2.1 - L'assetto istituzionale

L'intervento pubblico nell'economia ha subito profonde modificazioni nel corso degli anni, tra le quali spicca per importanza la progressiva trasformazione del ruolo dello Stato, da "Gestore" a "Regolatore". Tale trasformazione, realizzatasi in molti settori sulla scorta dell'esperienza inglese, individua la fase in cui lo Stato smette di investire direttamente risorse pubbliche, limitandosi a disegnare regole in grado di indirizzare i soggetti economici provati verso obiettivi che, sulla base di una pianificazione di lungo periodo, sono ritenuti vantaggiosi per la comunità. Tali obiettivi mirano principalmente a correggere tutte quelle circostanze in cui il mercato non riesce autonomamente a garantire l'efficienza (produttiva o allocativa). Si tratta di "*market failures*", nei quali le forze spontanee del mercato producono distorsioni all'equilibrio, distribuendo le risorse in maniera imperfetta e producendo risultati molto diversi da quelli che si otterrebbero in concorrenza. La regolamentazione limita queste distorsioni e favorisce l'efficienza, simulando la pressione concorrenziale che, a sua volta, incentiva innovazioni tecnologiche e gestionali. Infine, corrette scelte regolatorie possono, esse stesse, promuovere la concorrenza, ad esempio riducendo le barriere all'entrata di un determinato settore (*c.d.*, regolazione pro-concorrenziale).

Il settore dei trasporti è caratterizzato da molteplici "fallimenti del mercato": monopoli naturali, esternalità, asimmetrie informative, mercati incompleti o instabili. Questo spiega le forme di regolamentazione che lo hanno interessato nel corso degli anni, spesso accompagnandosi all'apertura del capitale degli ex monopolisti pubblici.

Come anticipato nel primo capitolo, gli aeroporti possono essere qualificati come "monopoli naturali", in quanto presentano forti economie di scala,

elevati *sunk costs* e funzione di costo subadditiva¹⁸. Essi sono, inoltre, essenziali per le compagnie aeree, non possono essere facilmente replicati, necessitano di infrastrutture di collegamento (ferroviarie e/o stradali) e sono soggetti, pertanto, ad autorizzazioni e concessioni.

Operando il gestore in virtù di una concessione in esclusiva e godendo, di conseguenza, di una posizione dominante, appare inevitabile che la sua condotta venga controllata e regolata dallo Stato. Altrimenti, si genererebbero inefficienze produttive (il gestore non sarebbe incentivato a minimizzare i costi) e allocative (lo stesso estrarrebbe rendite monopolistiche, ai danni di tutti gli utilizzatori dell'aeroporto, utenti compresi).

Nel caso di settori dinamici come quello aeroportuale, l'aspetto regolatorio dovrebbe promuovere uno stabile ed equilibrato sviluppo delle infrastrutture, tenendo conto degli interessi di gestori, passeggeri, vettori aerei, nonché della collettività proprietaria dei sedimi (tramite il demanio pubblico). In particolare, per quanto riguarda le politiche tariffarie, come diremo meglio in seguito, l'obiettivo è quello di introdurre meccanismi che consentano agli operatori anche di finanziare gli investimenti, ottenere una congrua remunerazione degli stessi ed incentivarli ad aumentare i livelli di efficienza, qualità e sicurezza dei servizi offerti.

In Italia, però, queste sono, rimaste mere aspirazioni, poiché il quadro normativo in materia tariffaria è stato caratterizzato a lungo da regole instabili e cangianti che, unite a meccanismi di *enforcement* non sempre efficaci, hanno fornito ai gestori solidi alibi per adottare comportamenti opportunistici. È, altrettanto vero, però, che l'operare in condizioni di forte incertezza rende impossibile programmare qualsiasi tipologia di investimento. In passato l'inadeguatezza della regolamentazione aeroportuale ha prodotto, infatti, risultati indesiderati, soprattutto dal punto di vista infrastrutturale: molti operatori hanno investito troppo poco, a causa dell'impossibilità di generare risorse sufficienti per potenziare le strutture.

¹⁸ Una determinata domanda di traffico può essere servita dal singolo scalo ad un costo inferiore rispetto a quello che si sosterebbe con la presenza di più scali sul medesimo territorio.

Molte delle difficoltà storiche del settore sono imputabili alle inadeguatezze degli assetti istituzionali della regolazione. Gli effetti dell'attività regolatoria sono, infatti, ostacolati dall'affollamento di organismi e dalla conseguente sovrapposizione di ruoli. Tali soggetti operano come comprimari, più che come componenti di un sistema ben definito, rendendo ancor più evidenti la frammentazione di competenze e la difficile attribuzione delle responsabilità. L'Ente Nazionale per l'Aviazione Civile (ENAC) è l'autorità di regolazione tecnica, certificazione, vigilanza e controllo nel settore dell'aviazione civile in Italia. Istituito con Decreto Legislativo 250/97, l'ENAC si occupa di molteplici aspetti della regolazione aeroportuale, sintetizzati in Tabella 2.1.

Tabella 2.1: Le attività regolatorie di ENAC

Istruttoria e stipula delle convenzioni per le gestioni totali degli aeroporti.
Stipula dei contratti di programma pluriennali volti a definire, per il periodo di regolazione: <ul style="list-style-type: none"> • obiettivi di produttività, efficienza e qualità per i servizi resi in esclusiva dalla concessionaria, prossimi a quelli che sarebbero garantiti da mercati concorrenziali; • condizioni di equilibrio economico finanziario idonee a consentire alla concessionaria di far fronte, nel periodo di regolazione, oltre che agli obiettivi di cui sopra, agli ulteriori impegni legati alla realizzazione, in autofinanziamento, degli interventi di ammodernamento e sviluppo delle infrastrutture.
Analisi delle contabilità analitiche certificate, presentate annualmente dai gestori aeroportuali.
Regolamentazione degli slot negli aeroporti coordinati.
Applicazione della Normativa in materia di <i>handling</i> .
Rilascio e monitoraggio delle licenze di trasporto aereo.

Fonte: elaborazione personale su dati enac.gov.it

Tuttavia, come accennato nel primo capitolo, l'ENAC non risulta, di fatto, munito di poteri sanzionatori effettivi. Inoltre, in quanto Ente strumentale del Ministero dei Trasporti, è soggetto ad attività di controllo e indirizzo da parte del Governo: c'è, dunque, il rischio che le pressioni politiche pregiudichino l'efficacia delle sue azioni. Inoltre, il gran numero di funzioni assegnategli e

le molteplicità di interessi che l'Ente si trova a conciliare, possono facilitare fenomeni di “cattura” a favore dei soggetti regolati.

Altri organismi pubblici che esercitano le proprie funzioni in concomitanza con l'ENAC sono i seguenti.

- Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF). Tra le molteplici aree di competenza del Ministero, quella di maggior interesse riguarda l'elaborazione dei documenti di programmazione economica e finanziaria, nonché il coordinamento e la verifica degli interventi per lo sviluppo economico territoriale e settoriale¹⁹.
- Direzione generale per gli aeroporti ed il trasporto aereo. È un dipartimento del Ministero dei Trasporti che si occupa di valutare i piani di investimento del sistema aeroportuale nazionale, nonché di sorvegliare e monitorare le opere infrastrutturali finanziate dallo Stato. In particolare, esso svolge funzioni che riguardano: indirizzo, vigilanza e controllo sugli enti di gestione; predisposizione dei contratti di programma e di servizio con gli enti vigilati; analisi del mercato dell'aviazione civile, tutela della concorrenza e dinamiche tariffarie, per quanto di competenza; provvedimenti in materia di tariffe per la gestione dello spazio aereo²⁰.
- Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica (CIPE). Istituito nel 1967, il CIPE è un organo di decisione politica in ambito economico e finanziario che svolge funzioni di coordinamento in materia di programmazione della politica economica da perseguire a livello nazionale, comunitario ed internazionale; alloca le risorse finanziarie destinate a programmi e progetti di sviluppo; approva le principali iniziative di investimento pubblico del Paese. Esso esamina, inoltre, i piani d'investimento e le convenzioni dei principali concessionari pubblici e privati (autostradali, aeroportuali, ferroviari, idrici e portuali), mantenendo la competenza su tutti i settori non regolati da Autorità Indipendenti, con finalità di armonizzazione

¹⁹ Per approfondimenti si veda: www.mef.gov.it

²⁰ Per approfondimenti si veda: www.mit.gov.it/mit

intersettoriale²¹. La revisione, da parte del CIPE, di provvedimenti di natura regolatoria si rivela spesso utile, in quanto l'organo è munito di un nucleo tecnico di valutazione in materia tariffaria (il NARS²²) e poiché la trasversalità delle sue competenze facilita una valutazione delle implicazioni che i provvedimenti presi per un settore possono avere su altri settori. Tuttavia, le sue competenze non sempre sono definite in maniera chiara e la sua indipendenza decisionale non è sempre garantita, restando comunque un organo governativo.

- ENAV S.p.A.. Interamente controllato dal MEF e vigilato dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, deriva dalla trasformazione, avvenuta nel 2000, dell'Ente Nazionale Assistenza al Volo (ENAV) in Società per Azioni, dopo la precedente trasformazione del 1996 in Ente Pubblico Economico. La configurazione organizzativa vede la sede legale a Roma e presidi operativi su tutto il territorio nazionale. Il suo compito primario è quello di contribuire all'efficienza del sistema nazionale dei trasporti, garantendo la sicurezza e la regolarità della circolazione nello spazio aereo italiano a tutte le categorie di utenza, nel rispetto degli impegni internazionali del Paese.

Negli ultimi anni, però, l'assetto istituzionale pare essere stato razionalizzato, almeno in parte. È stata, infatti, prevista, con Decreto Legge 201/2011, l'istituzione di un'Autorità di regolazione nel settore dei trasporti. La sua implementazione è stata avviata nel 2012, stabilendone la sede a Roma. L'indipendenza di tale ente servirà a restituire credibilità e certezza alla regolazione in materia, a rendere più snello ed efficiente il processo regolatorio e a rimuovere gli ostacoli alla diffusione di condotte concorrenziali²³. Questi obiettivi potrebbero costituire la base per il rilancio del settore d'interesse.

²¹ Per approfondimenti si veda: www.cipecomitato.it/it/il_cipe/competenze

²² Nucleo di consulenza per l'Attuazione e Regolazione dei Servizi di pubblica utilità

²³ Per approfondimenti sulla costituenda Autorità di regolazione dei trasporti si veda il cap. 4.

2.2 - Un quadro normativo incerto e disordinato

L'attività delle società di gestione aeroportuale si basa su una concessione, che consente allo Stato di mantenere la proprietà dell'aeroporto ed alla società di occuparsi della sua gestione, in cambio del pagamento di un canone di utilizzo, che costituisce la principale entrata dell'ENAC.

Il gestore aeroportuale è il soggetto cui è affidato, sotto il controllo e la vigilanza delle autorità anzi indicate, il compito di amministrare e gestire, secondo criteri di trasparenza e non discriminazione, le infrastrutture aeroportuali e di coordinare e controllare le attività dei vari operatori privati presenti nell'aeroporto o nel sistema aeroportuale considerato²⁴.

Le richiamate caratteristiche di “monopolio naturale” fanno sì che il soggetto affidatario sia unico, che cioè questi disponga di una concessione in esclusiva.

Vi sono, essenzialmente, quattro tipologie di accordi di concessione.

- **Gestione totale.** La società di gestione è responsabile dell'amministrazione dell'intero aeroporto, incluse le infrastrutture di volo, per un periodo non superiore ai quarant'anni. Pertanto, essa sostiene tutte le spese necessarie al mantenimento dello scalo, comprese quelle per la manutenzione ordinaria e straordinaria, e percepisce tutti i diritti relativi alle attività di approdo, partenza, imbarco e sbarco (passeggeri e merci). Ad essa sono affidate anche l'esecuzione di lavori e la predisposizione di servizi e strutture accessorie di comodità per gli utenti. Questa tipologia interessa, oggi, solo alcuni aeroporti, tra cui Roma Fiumicino e Milano Malpensa, per citare i più importanti, i cui gestori (rispettivamente ADR S.p.A. e SEA S.p.A.) sono concessionari in gestione totale, in virtù di opportune leggi speciali (vedi Tabella 2.2).
- **Gestione parziale.** Tale accordo, solitamente di durata ventennale, affida al concessionario la gestione delle aerostazioni (passeggeri e merci), ad esclusione delle zone aeroportuali residue, che restano di competenza statale (tramite l'ENAC). La società percepisce solo i

²⁴ Art. 705 del Codice della Navigazione (“Compiti del gestore aeroportuale”).

diritti relativi all'imbarco e sbarco dei passeggeri e delle merci, provvedendo alla manutenzione dei soli beni in concessione.

- **Gestione parziale precaria.** Il concessionario opera in assenza di una convenzione con il concedente. La società, quindi, percepisce solo i ricavi derivanti dall'attività commerciale dell'aerostazione, lasciando allo Stato la competenza delle tasse e dei diritti aeroportuali.
- **Gestione diretta.** Questa fattispecie, tipica degli aeroporti di minori dimensioni, prevede che lo Stato svolga direttamente le attività di gestione, realizzazione e manutenzione dei beni aeroportuali. In tal caso, i servizi di *handling* sono, di norma, svolti in proprio dalle compagnie aeree.

Tabella 2.2: Concessioni in gestione totale per legge speciale

AEROPORTO	LEGGE	CONVENZIONE	SOCIETA' DI GESTIONE
Roma Fiumicino e Ciampino	L. n. 775/73 L. n. 985/77 L. n. 359/92	n.2820 del 26/06/1974	AdR Spa
Milano Linate e Malpensa	L. n. 194/62 L. n. 449/85	del 04/09/2001	SEA Spa
Venezia Tessera	L. n. 938/86 D.I. n. 128/14 del 1987	del 19/07/2001 e Atto Agg. del 23/03/2005	SAVE Spa
Torino Caselle	L. n. 914/65 L. n. 736/86 L. n. 187/92	---	SAGAT Spa
Genova	L. n. 156/54 L. n. 1251/67 L. n. 26/87 D.D. n. 30/14 del 1988	n.22 del 30/04/2009	Aeroporto di Genova Spa
Bergamo	L. n. 746/75 D.M. dell'11/02/1976	n.44 del 01/03/2002	SACBO Spa

Fonte: enac.gov.it

La legge 537/1993²⁵ ha avviato un processo di riforma dell'assetto gestionale degli aeroporti, finalizzato alla progressiva privatizzazione, almeno formale, dei gestori aeroportuali. Essa ha previsto la costituzione di apposite società di capitali per la gestione dei servizi centralizzati e a terra (*handling*), con possibilità di partecipazione, non necessariamente maggioritaria, di Regioni, Province, Comuni, Enti pubblici e Camere di Commercio interessate. La

²⁵ Legge 24 Dicembre 1993, n. 537, "Interventi correttivi di finanza pubblica".

medesima legge ha anche definito la “gestione totale”, come regime concessorio prevalente, per la gestione *tout court* delle infrastrutture aeroportuali.

Successivamente, la legge 351/1995 ha stabilito che la concessione della gestione a società di capitali dovesse essere disposta con decreto congiunto dei Ministeri dei Trasporti e del Tesoro, sulla base di un programma di intervento proposto dalla società stessa, di durata fino a quarant’anni. Era prevista, inoltre, una convalida dell’affidamento dopo il primo triennio, purché il concessionario avesse dimostrato il rispetto gli impegni di assunzione del personale del “precedente gestore” e sull’applicazione del contratto collettivo di settore²⁶.

Ad un periodo di stallo nell’affidamento delle concessioni, si cercò di opporre la Direttiva del Ministro dei Trasporti di cui al Decreto Ministeriale 141-T/2000, con la quale si conferiva l’affidamento in gestione totale a tutte le società di capitali titolari di una gestione parziale che ne avessero fatto richiesta.

Successivamente, l’art. 1-bis del Decreto Legge 237/2004²⁷, ha previsto una verifica, almeno ogni quattro anni, dei requisiti soggettivi e oggettivi e delle altre condizioni alla base del rilascio delle concessioni.

L’art. 704 del Codice della Navigazione, modificato dai Decreti Legge 96/2005 e 151/2006, riprendendo in larga parte la vigente normativa relativa alle concessioni in gestione totale degli aeroporti, si è concentrato sulla procedura di rilascio dei titoli, stabilendo che essa dovesse avvenire con decreto del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, adottato dal Ministero dell’Economia e delle Finanze e, solo per gli aeroporti militari aperti al traffico civile, dal Ministero della Difesa.

Infine, la Direttiva 135/2007 del Ministero dei Trasporti ha sancito l’affidamento della gestione totale di aeroporti con traffico fino a 250.000 passeggeri ai soggetti titolari di concessione parziale che avessero presentato istanza, comprensiva del piano di investimenti e del piano economico-

²⁶ Sebastiani M. (2004), *Le gestioni aeroportuali tra stato e mercato*, L’industria

²⁷ Legge 237/2004, “*Interventi urgenti nel settore dell’aviazione civile*”.

finanziario, ai sensi del Decreto Ministeriale 521/1997. Con il decreto di affidamento del Ministro dei Trasporti, insieme agli altri Ministri interessati (di cui sopra), risultava determinata anche la durata della concessione, rilasciata fino ad un massimo di vent'anni, in base al piano di intervento proposto e alle caratteristiche dell'aeroporto. Tale durata doveva essere sottoposta a revisione quadriennale, considerando lo stato di realizzazione del piano di investimenti e il raggiungimento degli obiettivi di efficientamento programmati.

Il quadro normativo esposto ha portato, come segnalato dall'Autorità Garante della concorrenza e del Mercato (AGCM) nel febbraio 2004²⁸, a significativi deficit di concorrenza. In particolare, l'AGCM ha sottolineato come vi fosse disparità tra le concessioni delle diverse società, alcune titolari di gestioni totali, altre di gestioni parziali, peraltro scadute, contestandone anche l'eccessiva durata e la prassi dell'affidamento diretto e/o dell'automatica estensione di quelle già assegnate.

Date le condizioni di "monopolio naturale" che generalmente caratterizzano la gestione aeroportuale (vedi sopra), è auspicabile che gli affidamenti debbano avvenire tramite procedura competitiva. In tal modo, si garantisce, infatti, la *par condicio* tra i contendenti, l'inserimento negli atti concessori di obblighi di condotta e il trasferimento al concedente delle rendite del monopolista. Tuttavia, la normativa italiana vigente a quel tempo, al momento della segnalazione dell'AGCM, prevedeva una nuova concessione o il prolungamento di quelle in essere per legge, per affidamento diretto o tramite gara. È evidente come tra le prime due opzioni e la terza vi sia una notevole differenza, dal punto di vista concorrenziale.

La discrezionalità nell'assegnazione delle concessioni ha portato alla convivenza, per molti anni, di aeroporti (quelli con traffico maggiore) che hanno ottenuto, per legge, un affidamento in gestione totale della durata di quarant'anni, senza vantare particolari meriti o essere sottoposti a vincoli stringenti, e di aeroporti in regime di gestione parziale, con concessione

²⁸ Segnalazione al parlamento e al governo "Liberalizzazione e privatizzazione delle attività aeroportuali", 5 febbraio 2004.

scaduta e rinnovo subordinato ad obblighi di miglioramento delle proprie infrastrutture.

La situazione d'incertezza di questi medio-piccoli operatori in attesa di una definizione dell'affidamento in essere ha portato ad un ritardo nella pianificazione dei loro investimenti, ostacolando l'evoluzione del settore. Tutti quei gestori in situazione di precarietà, infatti, dovevano poter contare su uno stabile accordo concessorio per poter realizzare investimenti per il potenziamento degli aeroporti gestiti, anche per offrire adeguate garanzie a finanziatori esterni.

La riforma del Codice della Navigazione, di cui ai Decreti Legge 96/2005 e 151/2006, nonostante l'introduzione dell'obbligo di selezione del gestore aeroportuale attraverso procedura ad evidenza pubblica (art. 704), ha limitato il ricorso alle gare per l'affidamento della concessione. Grazie alle deroghe previste, infatti, in tutti i casi di titoli già rilasciati o istruttorie pendenti, gli operatori hanno potuto consolidare la propria convenzione con l'ENAC, semplicemente conseguendo una certificazione relativa al rispetto di determinati *standards* di sicurezza (art. 716, comma 2). Quindi, se, da un lato, si è assistito ad una stabilizzazione delle gestioni totali e parziali già assegnate, procedendo al quasi automatico rinnovo dei titoli in capo a tali soggetti, dall'altro, l'assegnazione delle concessioni mediante confronto concorrenziale è rimasta un miraggio.

La preferenza del legislatore verso il rafforzamento dei rapporti preesistenti appare, senz'altro, giustificata riguardo ai titoli già rilasciati, data l'esigenza prioritaria di preservare la credibilità dello Stato nel rispettare gli impegni assunti. Diverso è, però, il giudizio sul rinnovo o l'automatica trasformazione delle gestioni precarie in totali. In questi casi, gli operatori esistenti finiscono per godere di un'ingiustificata condizione di preferenza, che permette loro di sottrarsi alla concorrenza di terzi per la concessione del titolo.

La durata quarantennale dell'affidamento attualmente prevista dal Codice, infine, rende credibile la competizione con potenziali nuovi entranti solamente alla scadenza di tale periodo, annullando gli incentivi all'efficienza del gestore

in caso di concessione. Si tratta, inoltre, di un arco temporale che risulta esageratamente esteso, sia stimando il tempo ritenuto necessario per recuperare gli investimenti realizzati, sia se paragonato ad altre tipologie di settori infrastrutturali²⁹.

Piuttosto che estendere oltremodo la durata dell'affidamento, sarebbe preferibile porre a base d'asta il valore residuo degli investimenti, nel caso di subentro di un nuovo operatore.

In conclusione, la normativa in materia di affidamento (concessorio) non assicura che la gestione della struttura sia affidata al soggetto più idoneo, elimina qualsiasi forma di pressione concorrenziale, data la scarsa credibilità o l'impossibilità dell'ingresso di nuovi operatori, e incide negativamente sull'efficienza della gestione aeroportuale.

2.3 - Politiche tariffarie

Obiettivo della regolazione in ambito tariffario è quello di garantire uno sviluppo competitivo e trasparente del settore, tutelando, allo stesso tempo, gli utenti con l'applicazione di condizioni adeguate (*i.e.*, accessibili e non discriminatorie) e le società di gestione nella conservazione di margini sufficienti a finanziare gli investimenti necessari per l'adeguamento delle strutture aeroportuali alle esigenze del traffico, in forte crescita. I prezzi stabiliti dovrebbero, dunque, considerare le spese operative, l'ammortamento e la remunerazione del capitale, evitando comunque il conseguimento di extra-profitti. Un sistema di tariffazione equo ed efficace è fondamentale anche per un'allocazione efficiente delle risorse, per prevenire abusi di posizione dominante da parte delle società di gestione e per promuovere una sana relazione negoziale tra compagnie aeree e aeroporti.

Per quanto detto, le attività svolte dal gestore si distinguono in aeronautiche o "lato aria" (sosta aeromobili, decollo, atterraggio, ecc.), aventi tendenzialmente i caratteri di "monopolio naturale", e commerciali o "lato terra" (ristoranti e negozi, parcheggio autovetture, ecc.). Sulla base di tale

²⁹ Ad esempio, le concessioni per grandi derivazioni idroelettriche, come dighe e bacini idrici, hanno durata massima trentennale.

distinzione, gli approcci per la fissazione delle tariffe possono essere distinti in:

- **single till**: si determina la tariffa sulla base di entrambe le tipologie di attività (aeronautiche e commerciali);
- **dual till**: si determina la tariffa considerando le sole attività aeronautiche, mentre per quelle commerciali, le società di gestione si limitano a versare *royalties* a favore dell'erario.

Il primo approccio ha il vantaggio di limitare l'opportunità dei gestori, in quanto l'imputazione delle voci di costo e/o ricavo ad attività aeroportuali o a quelle commerciali non incide sulla base regolatoria. Di conseguenza, impedisce che si possano ottenere rendite positive. Tuttavia, tale sistema porta alla formazione di tariffe aeronautiche artificialmente basse (*i.e.*, inferiori ai costi "lato aria"), incapaci di consentire la programmazione di ampliamento della struttura, che tende ad essere ritardata dall'operatore fin quando non sarà strettamente necessaria³⁰.

Il *dual till*, invece, pur essendo più coerente alla logica della regolazione (basa, cioè, la tariffa solo sulle attività svolte in "monopolio naturale"), consente ai gestori di ottenere profitti, allocando a proprio vantaggio le voci di bilancio di dubbia attribuzione (tra attività aeronautiche e non).

Per la fissazione dei prezzi ci si basa sullo strumento del *price cap*: in pratica, è previsto che le tariffe non possano crescere annualmente più dell'inflazione, meno un indice di efficientamento stimato (X), risultante dalla combinazione di numerosi fattori, tra cui anche l'andamento dei volumi di traffico. Se correttamente calcolato, quest'ultimo parametro è in grado di incentivare l'efficienza produttiva del gestore, simulando la pressione concorrenziale.

In Italia, spesso questo meccanismo è stato applicato in maniera distorta, ponendo X uguale a zero per consentire ai gestori di finanziare nuovi investimenti. Questo ha causato la formazione di rendite a favore della società di gestione, con conseguente inefficienza allocativa.

³⁰ Gillen D., Morrison W. (2003), *Bundling, integration and the delivered price of air travel: are low cost carriers full service competitors?*, Journal of Air Transport Management.

Con la legge 248/2005 è stato introdotto un sistema ibrido tra i due appena descritti: il *mixed till* o “*single till parziale*”. Esso, confermato dalla successiva delibera CIPE 38/2007, riprende i principi del *single till*, ma include nel calcolo della tariffa regolata anche il 50% dei profitti non aeronautici. Questo criterio di fissazione dei prezzi, unico nel panorama internazionale, ha sicuramente avuto un impatto rilevante per gli aeroporti di maggiori dimensioni e quasi nullo per quelli di piccole dimensioni. Infatti nei primi le attività commerciali costituiscono una componente importante del bilancio, mentre nei secondi, caratterizzati da strutture di modesta grandezza, le attività “lato terra” rappresentano una voce secondaria, rendendo praticamente indifferente l’adozione dell’approccio *dual till* o *mixed till*. Per quanto riguarda gli aeroporti medi, infine, le conseguenze restano materia di dibattito e spetterà alla costituenda Autorità dei trasporti una maggior focalizzazione in merito.

Il *single till “parziale”* è stato adottato per tutelare i vettori aerei e gli utenti, con l’obiettivo di ridurre le rendite monopolistiche e di localizzazione delle società di gestione. Proprio per questo, la sua introduzione ha incontrato l’ostruzionismo degli operatori, che ne hanno ritardato l’effettiva attuazione, ancora oggi incompleta.

Numerosi sono i provvedimenti di varia natura che, nel corso degli anni, si sono succeduti (vedi Tabella 2.3), contribuendo alla formazione di un quadro poco chiaro, caratterizzato dall’assenza di un regolatore di riferimento e di un coerente disegno di *policy*. Questa situazione ha portato, per anni, all’assenza di trasparenza tariffaria e all’impunita disapplicazione di ogni prescrizione normativa.

La prima disposizione in ambito tariffario è stata la legge 537/1993³¹, che attribuì al CIPE il potere di fissare i criteri per stabilire la misura dei diritti aeroportuali, anche indicando alcuni principi, condivisi a livello internazionale, come la correlazione dei prezzi praticati con i livelli di qualità

³¹ Legge 24 Dicembre 1993, n.537, “*Interventi correttivi di finanza pubblica*”.

o quantità del servizio offerto e con l'esigenza di recupero dei costi e lo sviluppo delle strutture aeroportuali.

Tabella 2.3: Cronologia dei provvedimenti in ambito di regolazione tariffaria

Legge 24 Dicembre 1993, n.537, "Interventi correttivi di finanza pubblica"	<ul style="list-style-type: none"> • Attribuzione CIPE del potere di fissare i criteri per stabilire la misura dei diritti aeroportuali
Del. CIPE 24 aprile 1996, n.65, "Linee guida per la regolazione dei servizi di pubblica utilità"	<ul style="list-style-type: none"> • obbligo per i gestori della tenuta di una contabilità industriale
Del. CIPE 4 agosto 2000, n.86, "Schema di riordino della tariffazione dei servizi aeroportuali offerti in regime di esclusiva"	<ul style="list-style-type: none"> • introduzione approccio <i>dual till</i> • incarico all'ENAC per la stipula dei Contratti di Programma
Legge 5 Dicembre 2005, n.48, "Legge sui requisiti di sistema"	<ul style="list-style-type: none"> • introduzione del regime del <i>single till "parziale"</i> • eliminazione del criterio di convergenza verso standard tariffari europei
Del. CIPE 15 giugno 2007, n. 38, "Direttiva in materia di regolazione tariffaria dei servizi aeroportuali offerti in regime di esclusiva"	<ul style="list-style-type: none"> • riapertura dell'<i>iter</i> di approvazione dei Contratti di programma • non inclusione degli oneri d'investimento dello Stato nelle tariffe
Direttiva Europea 11 marzo 2009, n. 12, concernente i diritti aeroportuali	<ul style="list-style-type: none"> • per gli aeroporti con traffico annuo superiore a 5 milioni di passeggeri, consultazione tra utenti degli aeroporti e gestori per la definizione del sistema tariffario
Decreto-Legge 24/1/2012	<ul style="list-style-type: none"> • <i>regulation by negotiation</i> • nuovo approccio volto a incentivare gli investimenti ed il conseguente sviluppo delle infrastrutture

Alla delibera CIPE 65/1996³², contenente l'obbligo per i gestori della tenuta di una rigorosa contabilità industriale, fece seguito una delibera ben più significativa, la 86/2000³³, oggi non più in vigore, essendo stata abrogata dalle normative successive. Essa aveva introdotto l'approccio *dual till*, ma in

³² Del. CIPE 24 aprile 1996, n.65, "Linee guida per la regolazione dei servizi di pubblica utilità".

³³ Del. CIPE 4 agosto 2000, n.86, "Schema di riordino della tariffazione dei servizi aeroportuali offerti in regime di esclusiva".

maniera parziale, perché prevedeva la separazione contabile tra le attività “lato aria” (regolate con il *price cap*) e “lato terra”, ma non imponeva per quest’ultime il meccanismo delle *royalties*. Confermava, inoltre, altre disposizioni contabili rigorose per i gestori, tra cui un dettagliato processo di calcolo dei costi da attribuire a ciascun servizio offerto, in modo da assicurare una congrua remunerazione del capitale, tenendo conto del piano di investimenti da effettuare e degli *standard* di sicurezza e qualità garantiti (tariffe orientate ai costi). Tutto l’*iter* era obbligatoriamente sottoposto alla certificazione da parte di una società di revisione. La normativa, infine, demandava all’ENAC la stipula di Contratti di Programma con ciascun gestore, anch’essi già previsti dalla precedente delibera.

Tali indicazioni risultarono largamente disattese. Per molti anni le tariffe sono state fissate in maniera discrezionale e poco trasparente e i Contratti tra ENAC e società di gestione hanno dovuto attendere almeno un decennio per prender vita. Ciò come conseguenza di incertezze normative, di una catena regolatoria estremamente lunga e complessa e del comportamento ostruzionistico dei gestori. Questi ultimi, in particolare, hanno a lungo tentato di difendere la loro posizione privilegiata e le proprie rendite, imputando la mancata applicazione della normativa all’eccessiva tecnicità e alla scarsa remuneratività delle disposizioni in essa contenute.

Proprio mentre andavano via via perfezionandosi i primi Contratti, la già citata legge 248/2005³⁴ ha rallentato ulteriormente il processo, comportando l’interruzione delle istruttorie in corso (anche quelle giunte ad un maturo stato di avanzamento) e richiedendo la stipula di nuovi Contratti di Programma, coerenti con le nuove indicazioni normative. Inoltre, essa ha previsto l’introduzione del regime *single till* “parziale” (di cui si è già parlato in precedenza) che, nonostante la sua forma “ibrida”, non evita le distorsioni della versione ordinaria, come il disincentivo all’investimento e l’inefficiente allocazione delle risorse. Tra gli aspetti positivi della normativa vi erano senz’altro la codifica in legge delle disposizioni della delibera CIPE 86/2000,

³⁴ Legge 5 Dicembre 2005, n.48, “Legge sui requisiti di sistema”.

l'eliminazione del criterio di convergenza verso *standard* tariffari europei (che agganciava la dinamica tariffaria a parametri del tutto estranei all'effettiva struttura di costi del gestore), e l'intensificazione dell'apparato sanzionatorio, con riduzione forzosa del 10% dei diritti aeroportuali per gli operatori che non avessero tenuto una corretta contabilità industriale.

In attuazione dei principi della legge, il CIPE ha, poi, approvato la delibera 38/2007³⁵, confermata dalla successiva delibera 51/2008. La norma si limitava a riprendere molti contenuti della (precedente) CIPE 86/2000 e della legge 248/2005, primo fra tutti l'applicazione del *single till* "parziale".

Oltre a consentire la riapertura dell'*iter* di approvazione dei Contratti di Programma, sono state anche chiarite alcune controversie riguardo taluni obblighi contabili e profili tariffari³⁶. Di notevole importanza si è rivelata la conferma del principio generale della non inclusione in tariffa degli oneri d'investimento sostenuti dallo Stato in passato. Tuttavia, è stata prevista la loro inclusione qualora la data di stanziamento avesse preceduto l'ingresso di privati nel capitale della società di gestione (poiché si presuppone che, nel processo di privatizzazione, i gestori acquirenti abbiano sostenuto una spesa comprensiva anche del diritto d'utilizzo delle infrastrutture realizzate con denaro pubblico).

Tale norma, intervenendo in un contesto dominato da profonda incertezza ha rappresentato il primo vero passo nella giusta direzione. Le sue linee guida applicative sono state approvate con Decreto Interministeriale 41-T/2008 del Ministero dell'Economia e delle Finanze e dei Trasporti, al fine di portare avanti attivamente le procedure per la stipula dei Contratti di Programma.

Ad essa ha fatto seguito la direttiva europea 2009/12/CE³⁷, con la quale si è previsto, per i soli aeroporti con traffico annuo maggiore di cinque milioni di passeggeri, la consultazione tra utenti degli aeroporti e gestori per la definizione del sistema tariffario e del livello di qualità dei servizi offerti, pur

³⁵ Del. CIPE 15 giugno 2007, n. 38, "Direttiva in materia di regolazione tariffaria dei servizi aeroportuali offerti in regime di esclusiva".

³⁶ Signorini P. E., Celio M. (2011), *Il futuro degli aeroporti italiani*, Economia dei Servizi 1/2001.

³⁷ Direttiva Europea 11 marzo 2009, n. 12, concernente i diritti aeroportuali.

senza entrare specificatamente nei meccanismi regolatori. Si è lasciato, così, ampio spazio di manovra ai singoli Stati.

In Italia, il Decreto Liberalizzazioni³⁸ ha dato attuazione alla direttiva, introducendo anche un sistema di determinazione dei diritti aeroportuali basato sul confronto tra gestori e utenti (*regulation by negotiation*), affidato alla futura “Autorità dei trasporti³⁹”. È stato, poi, introdotto un nuovo approccio volto a favorire lo sviluppo delle infrastrutture aeroportuali, con riferimento esplicito alla necessità di incentivare gli investimenti. Per il momento, però, la sua applicazione tarda a verificarsi.

Nonostante le difficoltà applicative della regolazione tariffaria, ad oggi, sono dieci i Contratti di Programma già stipulati dall’ENAC, i quali coprono circa il 78% del traffico nazionale. Ai Contratti ordinari e già in vigore con le società di gestione degli aeroporti di Napoli, Bari, Bologna, Pisa, Brindisi, Palermo e Catania, si sono aggiunti, nel 2012, quelli in deroga con SEA (Linate; Malpensa), Aeroporti di Roma (Fiumicino e Ciampino) e Save (Venezia).

Questi atti negoziali regolano i rapporti tra concessionario e concedente di un servizio pubblico, al fine di definire, per un arco temporale almeno quadriennale, i principali obiettivi dell’attività gestionale (*i.e.*, il piano di investimenti che il gestore si impegna a realizzare, la dinamica tariffaria, la remunerazione del capitale investito in opere di ammodernamento dell’aeroporto). I Contratti, inoltre, prevedono: una revisione da parte dell’ENAC dei prospetti contabili trasmessi dal gestore e certificati da una società di revisione; il riconoscimento alle società di gestione, in relazione alla remunerazione del capitale investito, di un premio per il rischio di mercato (β) basato su valori comparabili riferiti ad aeroporti italiani ed europei quotati, con l’aggiunta di correttivi in considerazione di specifici fattori di rischio di ciascun operatore; la definizione di *standard* di qualità (ispirati a quelli stabiliti dall’*Airports Council International*), sicurezza e tutela ambientale che il gestore si impegna a garantire.

³⁸ Decreto-Legge 24/1/2012.

³⁹ Le cui funzioni, in attesa della piena operatività, verranno svolte dal Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti.

In conclusione, appare ancora lunga la strada da percorrere verso una maggiore stabilità e chiarezza del quadro regolatorio, che possa portare a promuovere un coerente ed equilibrato sviluppo delle infrastrutture aeroportuali. Tuttavia, i più recenti provvedimenti (in particolare, la delibera CIPE del 2007), la stipula dei Contratti di Programma e la prossima (si spera) istituzione dell'Autorità dei trasporti, sembrano mosse cruciali verso l'individuazione di criteri regolatori più semplici ed efficaci che consentano di colmare le lacune dell'attuale disciplina e superarne le rigidità.

CAPITOLO 3 - L'EVOLUZIONE DEL SETTORE TRA PRIVATIZZAZIONI E CONCORRENZA

3.1 - Un settore a lungo in “mano pubblica”

Le già descritte condizioni strutturali del settore aeroportuale, insieme alla scarsa attrattività verso gli investitori privati, hanno “giustificato”, storicamente, un intervento pervasivo dello Stato, quantomeno fino ai primi anni Novanta. I pronunciati elementi di “monopolio naturale” che caratterizzano gli aeroporti (almeno fino a certi livelli di bacino d’utenza) hanno, infatti, indotto l’affidamento della gestione degli scali a singoli operatori, per mezzo di concessioni in esclusiva. Questi soggetti sono stati, inizialmente, vere e proprie “aziende pubbliche”, sia per la partecipazione pubblica maggioritaria (rappresentata soprattutto da Camere di Commercio e Enti locali), sia per l’obbligo di reinvestire ogni eventuale utile maturato. L’obiettivo di tale intervento era ovviamente quello di controllare un settore strategico, considerato fattore di crescita economica, credendo di poter conciliare obiettivi di efficienza e benessere sociale nella proprietà comune. Tuttavia, l’intervento pubblico si è rivelato, al contempo, inadeguato e inefficiente, poiché condotto in assenza di un chiaro disegno di politica industriale e regolatoria⁴⁰. Esso si è distinto per mancata aderenza alle profonde modificazioni che hanno interessato, negli anni, l’intera filiera del trasporto aereo, aeroporti *in primis*. Nell’”ammasso” di politiche pubbliche nazionali rivolte al settore, nel corso degli anni, non c’era stata minima traccia, infatti, di provvedimenti riguardanti il fenomeno delle compagnie *low cost*, del conseguente sconvolgimento delle dinamiche concorrenziali e dei rapporti compagnie aeree-aeroporti, del superamento dello schema di traffico *hub & spoke* affermatosi negli anni Novanta e della sempre maggiore caratterizzazione imprenditoriale delle società di gestione, dovuta

⁴⁰ Sebastiani M. (2004), *Le gestioni aeroportuali tra stato e mercato*, L’industria.

all'affermazione di nuovi modelli di *business* aeroportuale, basati sul progressivo sviluppo delle attività "lato terra". Lo Stato, poi, non è mai riuscito a conciliare efficacemente i molteplici interessi di cui è portatore. Presentandosi sulla scena economica come azionista, concedente, investitore, garante di diverse categorie di *stakeholders* e responsabile degli equilibri di finanza pubblica, si è trovato, infatti, a dover perseguire fini spesso confliggenti. Questa sovrapposizione di funzioni conflittuali ha favorito fenomeni di "cattura", portando lo Stato a trascurare i classici obiettivi dello sviluppo equilibrato del settore, della sana concorrenza e dell'efficienza, per limitarsi spesso alla sola ricerca del consenso a breve, mediante la spartizione politico-geografica delle risorse, ritardando processi riformatori che avrebbero messo a repentaglio la pace sociale. Il tutto, senza che fosse stato definito un quadro normativo stabile, con applicazione garantita da organi dotati dei poteri necessari e di continuità d'azione. In assenza di chiarezza e trasparenza, la scena è stata dominata dal generale immobilismo degli operatori di mercato e dai comportamenti opportunistici di coloro che, volta per volta, godevano delle occasioni di profitto.

Il sistema descritto ha portato all'ottenimento di insoddisfacenti *performance* dei monopolisti pubblici, con conseguente abbandono delle precedenti aspirazioni. Tale modello è, così, entrato presto in crisi, per il venir meno delle condizioni da cui aveva tratto origine. In particolare, la crescita del trasporto aereo ed il miglioramento delle condizioni di redditività del settore hanno sollecitato, a partire dagli anni Novanta, l'interesse dei privati verso l'acquisizione diretta delle società pubbliche di gestione. Inoltre, la contemporanea espansione della domanda e dell'offerta hanno creato le basi per la concorrenza tra aeroporti, anche limitando, notevolmente, i casi di "monopolio naturale". Da qui è scaturita la spinta decisiva a favore di processi di liberalizzazione e privatizzazione, con annesse revisioni dell'assetto normativo e regolatorio.

3.2 - Liberalizzazioni e privatizzazioni: progetti incompiuti

La progressiva privatizzazione delle società di gestione aeroportuale ha avuto inizio, in Italia, con le leggi 537/1993 e 351/1995. La prima ha incoraggiato l'autofinanziamento, svincolando le gestioni dal sostegno pubblico. La seconda ha riformato il regime concessorio e proprietario degli scali, abrogando le norme che imponevano la partecipazione maggioritaria degli Enti pubblici (IRI, Regioni, Enti Locali) nelle società e, parallelamente, il vincolo di destinazione degli utili al reinvestimento.

Il passaggio del controllo delle società dal pubblico al privato avrebbe dovuto condurre ad una più chiara distribuzione di funzioni nel settore, dare trasparenza al sistema e promuoverne lo sviluppo. Tutto ciò, però, non senza tener conto di alcune condizioni: che le privatizzazioni avvenissero per mezzo di procedure competitive; che fossero inserite in un più ampio disegno di politica industriale; che gli effetti delle stesse sul regime concessorio e tariffario fossero ben chiariti e regolamentati.

È in questo contesto che furono privatizzate, tra le altre, le società di gestione dei due principali *hub* italiani, con esiti profondamente differenti. Nel luglio 1997, fu avviato il processo di privatizzazione della società titolare della concessione riguardante gli scali di Fiumicino e Ciampino, Aeroporti di Roma (da qui in avanti "ADR"), tramite il collocamento in borsa del 45% del capitale. Nel 2000, lo Stato dismise il resto della partecipazione detenuta. Attualmente ADR risulta quasi totalmente di proprietà della società GEMINA S.p.A..

La Società di Esercizi Aeroportuali (da qui in avanti "SEA"), oltre agli scali di Malpensa e Linate, amministra anche l'aeroporto di Orio al Serio (Bergamo), mediante la SACBO⁴¹, di cui è azionista di maggioranza relativa. Essa è, al momento, controllata al 54,81% dal Comune di Milano, mentre una quota minore, ma comunque significativa, è detenuta da F2I Fondi Italiani per le Infrastrutture SGR S.p.A., società italiana di gestione del risparmio.

⁴¹ Società Aeroporto Civile Bergamo S.p.A.

Oggi, l'assetto proprietario dei principali aeroporti europei può essere ricondotto a tre grandi categorie di riferimento:

- capitale interamente di proprietà pubblica (e.g., Ginevra, Portogallo, Spagna, Praga);
- capitale a maggioranza pubblica, con significative partecipazioni di minoranza di privati (e.g., Parigi);
- capitale a maggioranza privata (e.g., Londra), con partecipazione di operatori specializzati a livello internazionale (e.g., Ferrovial, Santander, Abertis).

Il nostro Paese conta 17 scali, tra cui Milano, Trieste e Palermo, in cui le Regioni hanno partecipazioni superiori al 40% e, quindi, appartenenti alla seconda categoria, mentre risultano a maggioranza privata solo gli aeroporti di Roma, Firenze, Venezia, Napoli, Genova e Olbia.

Come si evince dai dati fin qui elencati e da quelli esposti nella Tabella 3.1, i processi di privatizzazione sono ben lungi dall'essere conclusi e dall'aver ottenuto gli obiettivi prefissati. Inoltre, non è stata rispettata la *par condicio* tra i soggetti che hanno ottenuto le concessioni pre e post-privatizzazioni. Infatti, mentre negli anni Settanta, lo Stato non aveva preteso contropartite a fronte dell'attribuzione delle prime gestioni totali, né sotto le vesti di un rimborso degli investimenti, né come percentuale sulla remunerazione del capitale investito, l'azionista entrante, che ha successivamente acquistato la società, ha ottenuto, a titolo oneroso, ciò che il venditore aveva ricevuto a titolo gratuito. Si è passati, di fatto, da un regime di concessioni gratuite ad uno in cui, chi ne diventa il titolare, ha sostenuto oneri significativi.

I processi di privatizzazione, avviati sull'esempio del Regno Unito ed, in generale, seguendo l'orientamento europeo, hanno comunque modificato drasticamente la natura ed il ruolo degli enti gestori, comportandone la trasformazione in società di capitali ed il sempre più accentuato carattere imprenditoriale delle attività svolte. Proprio quest'ultimo aspetto ha causato l'uscita, dalla loro sfera di competenza, dei servizi di assistenza a terra (*handling*), pienamente liberalizzati a livello comunitario nel 1996.

Tabella 3.1: Struttura proprietaria dei principali aeroporti italiani per volume di traffico

<p>Roma (Fiumicino + Ciampino) ADR S.p.A.</p> <ul style="list-style-type: none"> •Gemina S.p.A. 95,8% •Enti Locali 3% •Altri 1,2%
<p>Milano (Linate + Malpensa) SEA S.p.A.</p> <ul style="list-style-type: none"> •Comune di Milano 54,81% •F2i - SGR S.p.A. 44,31% •Provincia di Varese 0,64%
<p>Venezia Tessera SAVE S.p.A.</p> <ul style="list-style-type: none"> •Finanziaria Internazionale Holding S.p.A. 46.668% •Amber Capital LP 15.039% •Amministrazione della Provincia di Venezia 9.567%
<p>Bergamo Orio Al Serio SACBO S.p.A.</p> <ul style="list-style-type: none"> •SEA S.p.A. 49,98% •Comune di Bergamo 13,84% •Provincia di Bergamo 13,20% •Banche Popolari Unite 10,05%
<p>Bologna SAB S.p.A.</p> <ul style="list-style-type: none"> •Camera di Commercio Bologna 50,55% •Comune di Bologna 16,75% •Provincia di Bologna 10%
<p>Catania (Catania + Comiso) SAC S.p.A</p> <ul style="list-style-type: none"> •Camera di Commercio e Provincia di Catania •Camera di Commercio e Provincia di Siracusa •Camera di Commercio di Ragusa •IRSAP Catania

Fonte: siti web delle società di gestione

L'apertura al mercato di queste attività, disposta per gli aeroporti di maggiori dimensioni⁴², si era resa inevitabile per effetto degli elevati oneri imposti alle compagnie aeree e dall'assenza di elementi effettivi che ne giustificassero la protezione dal confronto competitivo (fatta eccezione per i limiti di capacità delle strutture e le ragioni di sicurezza). Essa ha avuto diversi obiettivi: ridurre i costi dei servizi di *handling* e migliorarne, allo stesso tempo, l'efficienza, il livello di qualità offerto e le condizioni economiche alle quali i vettori potevano usufruirne.

La Direttiva Europea 96/67 aveva previsto un processo di liberalizzazione a più fasi, con scadenze progressive per i differenti tipi di attività. Era riconosciuto, inoltre, ai nuovi entranti, il pieno diritto di accedere alle strutture aeroportuali, corrispondendo al gestore un canone di utilizzo basato su criteri oggettivi. Tale provvedimento sanciva la fine del monopolio dei servizi di assistenza a terra, stabilendo che essi dovessero essere integralmente liberalizzati, salvo quelli che, in ragione della loro non-duplicabilità, dovessero rimanere di competenza esclusiva delle società di gestione. Inoltre sono state previste: norme e istituzioni a tutela della parità di condizioni di accesso alle *essential facilities*; completa liberalizzazione da parte dei vettori aerei del *self-handling* per tutte le categorie di servizi (dal 1° gennaio 1998); accesso di almeno un prestatore terzo dal 1° gennaio 1999, negli aeroporti con più di 3 milioni di passeggeri annui.

La Direttiva è stata recepita in Italia con il Decreto Legislativo 18/1999 (vedi Tabella 3.2), sebbene l'effettiva applicazione incontra, ancora oggi, diversi ostacoli di varia natura, alcuni di carattere generale, altri relativi ai contenuti del Decreto e agli organi che avrebbero dovuto verificarne l'applicazione.

Dei primi, fanno parte l'assenza di un organismo in grado di guidare, in maniera determinata e continuativa, il processo di liberalizzazione, regolando in modo indipendente e professionale, ed il mancato inserimento di questo progetto in un più ampio piano sistemico, volto a verificarne la coerenza con

⁴² Più di tre milioni di passeggeri o 75.000 tonnellate di cargo all'anno

le privatizzazioni e la conciliabilità con l'attuazione delle prioritarie esigenze di certezza normativa delle società di gestione.

Tabella 3.2: Tappe verso la liberalizzazione dei servizi di assistenza a terra

-
- *Decreto Legge n. 251, 28 giugno 1995*, «Disposizioni urgenti in materia di gestioni aeroportuali, di trasporti eccezionali e di veicoli adibiti a servizi di emergenza», in G.U. 29 giugno 1995, n. 150.
 - *Direttiva Europea 96/67/CE, 15 ottobre 1996*: «Relativa all'accesso al mercato dei servizi di assistenza a terra negli aeroporti della Comunità»; in G.U.C.E. n. 272/36 del 25 ottobre 1996.
 - *D.Lgs. 97/250 istituzione dell'Ente Nazionale Aviazione Civile (ENAC)*.
 - *D.Lgs. 18/99, 13 gennaio 1999*: «Attuazione della direttiva 96/67/CE relativa al libero accesso al mercato dei servizi di assistenza a terra negli aeroporti della Comunità» in G.U. n. 28, 4 febbraio 1999.
 - *Circolare ENAC 28 luglio 1999*:
 - * EAL 01: attestato di idoneità;
 - * APT 02: accesso al mercato dei servizi di assistenza a terra.
 - *Delibera CIPE 86, 4 agosto 2000*, «Schema di riordino della tariffazione dei servizi aeroportuali offerti in regime di esclusiva».
-

Fonte: Clò A. (2004), Concorrenza e sviluppo nel sistema aeroportuale italiano, L'Industria

Ai secondi appartengono, invece, una serie di clausole inserite nel Decreto che hanno ostacolato l'ingresso di nuovi operatori nel mercato: in particolare, la "clausola di protezione sociale" (art. 14), che imponeva per più di due anni di "salvaguardare il mantenimento dei livelli di occupazione e della continuità del rapporto di lavoro del personale dipendente dal precedente gestore", costituendo un disincentivo all'ingresso di *new comers* e, come tale, risultando incompatibile con la Direttiva Europea⁴³; la clausola (art. 12) che riconosceva alle società di gestione il diritto di posticipare l'apertura del mercato anche per 4 anni, avvalendosi di deroghe; la clausola (art. 20) per la quale gli operatori già attivi nello scalo sarebbero rimasti tali fino alla scadenza della concessione. Meritano di essere menzionati anche i limiti all'operato dell'ENAC, che avrebbe dovuto guidare il processo di liberalizzazione. L'Ente, infatti, non ha: definito precisamente le procedure per l'entrata dei nuovi operatori e per l'applicazione della "clausola di protezione sociale"; fornito alle società di gestione indicazioni chiare riguardo i principi di separazione contabile e di calcolo delle tariffe per l'accesso a infrastrutture e

⁴³ La Commissione Europea avviò, infatti, una procedura d'infrazione contro il nostro Paese, ai sensi dell'art. 226 CE

servizi centralizzati; ripartito le responsabilità tra i vari soggetti operanti nello scalo, attribuendosi o assegnando, inoltre, compiti di coordinamento tra gli stessi.

L'insieme di questi fattori ha rallentato e complicato il processo di liberalizzazione dei servizi di *handling*, sebbene i risultati conseguiti siano, almeno in parte, positivi (per merito più "del mercato", che dei regolatori). Innanzitutto, vi è stato l'ingresso nel settore di operatori specializzati, che possono fornire servizi orientati ai vettori aerei o focalizzati su particolari esigenze della clientela. La liberalizzazione ha, poi, stimolato la competizione tra imprese per l'assegnazione del contratto di fornitura (solitamente pluriennale, ma ripetuto ad intervalli regolari) di alcuni servizi di *handling*. Naturale conseguenza è stata l'evidente riduzione dei prezzi praticati, con un calo del 30% circa nei soli tre anni (dal 2000 al 2003) immediatamente successivi agli interventi normativi sopra richiamati.

La qualità di tali servizi, che difficilmente può dirsi migliorata, né tantomeno arricchita da nuove competenze o tecnologie innovative, il coordinamento all'interno degli scali (ostacolato dalla scarsa definizione dei ruoli e dalla sovrapposizione di competenze) e le condizioni di redditività delle società che erogano tali servizi, nettamente peggiorate, rappresentano il "bicchiere mezzo vuoto" del processo.

L'ultimo punto, in particolare, evidenzia l'incompletezza delle liberalizzazioni riguardanti il settore del trasporto aereo. Esse hanno riguardato solamente due fasi della catena produttiva: quelle delle compagnie aeree e dei servizi di *handling*, riducendone drasticamente i margini di guadagno, mentre sono state trascurate altre fasi della stessa filiera (e.g., società di leasing, produttori di motori) nelle quali gli attori operanti riescono non solo a coprire totalmente i costi, ma anche ad ottenere rendite significative. Non incentivando allo stesso modo la competizione nei comparti ad elevato valore aggiunto, si sono create, quindi, considerevoli distorsioni.

In conclusione, i processi di liberalizzazione e privatizzazione hanno segnato il panorama europeo nella seconda metà degli anni Novanta.

Nel nostro Paese, si è registrato un evidente ritardo. Tuttavia, ci si sta incamminando, seppur lentamente, verso dinamiche competitive regolate delle attività aeroportuali. Ovviamente, maggiore sarà la spinta e la necessità di portare a compimento questi “progetti”, maggiori dovranno essere l’impegno e l’attenzione dello Stato. Detto altrimenti, quanto più “aperto” vogliamo il mercato, tanto più efficace dobbiamo aspettarci che sia l’intervento pubblico regolatore.

3.3 - Dinamiche competitive intra-modali

La teoria economica distingue il caso di operatori che competono in uno stesso mercato (concorrenza *nel* mercato) e quello di operatori che competono per accedere al mercato, affinché uno di essi conquisti il diritto a gestire in esclusiva il servizio (concorrenza *per* il mercato). Questa seconda tipologia dovrebbe riguardare le sole ipotesi di “monopolio naturale”, mentre la concorrenza *nel* mercato dovrebbe rappresentare la norma.

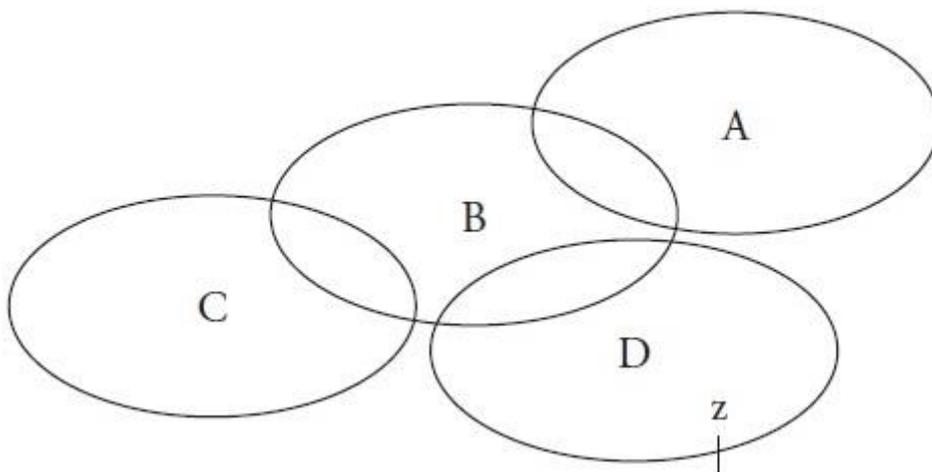
Della concorrenza *per* il mercato si è già parlato diffusamente in precedenza⁴⁴. In questo paragrafo verrà approfondito il concetto di “concorrenza *nel* mercato” e, quindi, di competizione tra aeroporti.

Per molto tempo, le politiche regolatorie si sono focalizzate sulle condotte concorrenziali all’interno dei singoli scali, escludendo per definizione la concorrenza tra aeroporti, poiché ognuno di essi veniva considerato un “mercato rilevante” a sé. Nel settore, inoltre, resiste ancora la convinzione (corretta, ma limitata) che la stessa derivi da quella tra compagnie aeree, vista la scarsa efficacia degli strumenti a disposizione dei gestori per attrarre un maggior volume di traffico. Questo punto, unito alle differenti politiche di mercato degli Stati (*i.e.*, liberalizzazione del traffico per quelli europei, egemonia delle economie di *network* e protezionismo per gli extra-europei), ha spinto i regolatori a credere che la distribuzione della clientela tra i vari scali dipendesse da variabili esogene. Negli ultimi anni, però, la crescita della domanda nei suoi diversi segmenti, seguita da una parallela espansione

⁴⁴ Vedi Cap. 2.2

dell'offerta, ha allentato significativamente le condizioni di monopolio degli scali, limitando a casi sporadici la loro validità ed evidenziando dinamiche competitive anche tra aeroporti localizzati in aree solo relativamente limitrofe. È stato necessario, quindi, aggiornare la metodologia per l'individuazione del "mercato rilevante". Il precedente *city-pair method* (i.e., metodo delle coppie di origine/destinazione) si è evoluto nella considerazione della *catchment area* (bacino d'utenza). Questo approccio non include nel mercato rilevante solamente gli aeroporti agli estremi della rotta, ma anche gli scali i cui rispettivi bacini di utenza si sovrappongono in maniera significativa con i bacini di utenza di aeroporti limitrofi. La concorrenza che gli aeroporti si fanno nell'attrarre il comune bacino d'utenza, produce effetti sulla domanda servita da ciascuno di essi. Come si vede dalla figura 1, la concorrenza tra D e A per attrarre il comune segmento di mercato, si ripercuote positivamente sul passeggero z, obbligato a scegliere lo scalo D⁴⁵.

Fig. 1. Concorrenza aeroportuale e catchment areas



Fonte: Formica G. (2007), L'industria aeroportuale italiana tra incertezze del passato e sfide del futuro, Mercato concorrenza regole

Tali conclusioni possono essere estese, arrivando a considerare in competizione anche aeroporti a grande distanza tra loro, senza

⁴⁵ Purché la sovrapposizione dei rispettivi bacini d'utenza sia sufficientemente significativa

sovrapposizione dei bacini d'utenza: sempre in Figura 1, l'utente z godrà anche delle tariffe offerte a clienti che lo scalo B contende ad A e C.

La forza con la quale un terminale riesce ad attrarre la clientela, cioè la capacità di superare il vincolo imposto dalla distanza che separa utente e struttura, dipende da elementi esogeni ed endogeni.

Fattori esogeni incidenti sulla competitività di un aeroporto sono l'accessibilità e la posizione. Anche il più efficiente degli scali, infatti, partirebbe sconfitto qualora mancasse di adeguati collegamenti con il territorio. Il grado di accessibilità si basa su un'analisi della distanza dal centro abitato di riferimento, del tempo di viaggio e di eventuali collegamenti ferroviari, autostradali e metropolitani. L'Italia, da questo punto di vista, si trova in una condizione di arretratezza rispetto agli altri principali Paesi europei: Roma Fiumicino e Milano Malpensa, i due scali di punta, registrano maggiori distanze e tempi di percorrenza dalla città di riferimento rispetto ai 29 minuti della media europea e beneficiano di una sola arteria autostradale (contro una media di 3). Per il resto, i collegamenti tramite rete ferroviaria tradizionale, presenti a livello comunitario in tutti gli aeroporti principali tranne Madrid, sono possibili solo in pochi casi (*i.e.*, Pisa, Palermo, Bari-Palese, Verona, oltre ai due già citati), mentre non esistono collegamenti con rete ferroviaria ad alta velocità o con linee metropolitane (questi ultimi assenti, altrove, solo a Manchester e Amsterdam). Quindi, possiamo affermare che se un aeroporto è in grado di favorire lo sviluppo economico dell'area in cui è localizzato, allo stesso modo un sistema dotato di un'efficiente rete di infrastrutture e servizi pubblici, articolato in molte attività industriali e terziarie avanzate, risulta cruciale nel determinare la competitività dello scalo stesso.

Per quanto riguarda i fattori endogeni, invece, essi possono essere legati alle caratteristiche fisiche degli impianti, ovvero dipendenti dal volume di traffico servito.

La concorrenza *nel* mercato si è ulteriormente intensificata nel corso degli anni in ragione del proliferare dei vettori aerei *low-cost*, della maggior

sensibilità al prezzo di alcune categorie di consumatori (*e.g.*, giovani) e della maggior quantità di informazioni disponibili, tramite il web, sull'offerta del mercato. In particolare, il primo punto ha letteralmente rivoluzionato le dinamiche competitive del settore, causando la crisi di molte compagnie aeree "di bandiera". La filosofia dei vettori *low-cost* si basa su una politica di serrato controllo dei costi. Altri fattori che hanno contribuito al loro successo sono state le riduzioni dei tempi di attesa negli scali e dei rischi delle operazioni di consegna bagagli. Queste compagnie hanno da subito presidiato gli scali secondari, dei quali sono considerati la principale fonte di sviluppo, disponendo, pertanto, di un notevole potere contrattuale nei confronti dei gestori. A questi ultimi è convenuto, infatti, siglare accordi con *low-cost carriers*, che, sebbene abbiano ridotto il ritorno sulle attività aeronautiche, hanno incrementato, di gran lunga, i margini di guadagno su quelle commerciali, dato che la filosofia di contenimento dei costi prevede uno spostamento a terra di tutti i servizi accessori (che i vettori tradizionali erogano, viceversa, in volo). L'aver "accolto" le compagnie *low-cost* ha permesso agli aeroporti minori di accrescere la propria quota di traffico, sia erodendo quella dei principali, sia attirando nuovi flussi di viaggiatori.

Le diverse scelte delle due tipologie di vettori, "tradizionali" (che presidiano gli aeroporti principali) e "*low-cost*" (localizzati presso scali secondari), rendono incerte le prospettive di sviluppo degli aeroporti italiani. Il sistema è, infatti, caratterizzato dalla mancanza di un vero e proprio *hub* di riferimento, che possa razionalizzare il traffico, come avviene nel resto d'Europa, e da una rete di aeroporti secondari molto eterogenea, composta sia da scali dinamici e con buone prospettive di sviluppo, che da scali sempre più in disparte ed estranei alla rete di comunicazione intermodale del loro territorio. Ci si è chiesti, quindi, se fosse più adatto un sistema del tipo *hub & spoke*, con un aeroporto principale a fungere da riferimento, o uno *point-to-point*, caratterizzata da uno sviluppo libero degli snodi in base alle condizioni più o meno profittevoli. A riguardo, la Commissione Europea, nel 2007, ha espresso una preferenza verso la prima opzione, asserendo che lo scalo di punta non

toglierebbe spazio ai minori, bensì ne stimolerebbe la crescita, e consentirebbe di ottimizzare complessivamente il sistema, liberando risorse da destinare altrove.

Prima di pensare al futuro bisognerebbe, però, disegnare un quadro di regole chiare, che possano supportare un modello caratterizzato dalla pluralità di operatori e, quindi, molto più complesso di quello monopolistico. Se si condivide questa analisi, diventa anche di minore importanza la preferenza verso uno dei modelli descritti in precedenza, in quanto gli aspetti negativi dell'uno e dell'altro dipendono dall'assenza di un Piano nazionale e di un'Autorità di settore, che consentirebbero: di superare la *grandfather rule*; di promuovere un coordinato sviluppo degli scali in modo che questi non siano più costretti a sottrarsi quote di mercato, ma possano spartirsi il traffico in costante crescita; di svincolare gli aeroporti e le compagnie aeree da sussidi pubblici, i quali falsano significativamente le dinamiche concorrenziali⁴⁶. D'altra parte, bisognerebbe anche che i *policy maker* non eccedessero nella regolazione laddove la concorrenza è in grado di imporsi autonomamente. Si rischierebbe di limitare l'incentivo a competere, dimostrando insensibilità verso il mercato e verso la diffusione di condotte competitive.

3.4 - Dinamiche competitive inter-modali

L'analisi delle dinamiche competitive del settore deve necessariamente riguardare anche il rapporto con altre modalità di trasporto o, più in generale, con qualsiasi fonte di offerta che consenta di soddisfare, a parità di prezzo e durata del viaggio⁴⁷, la stessa richiesta di viaggio da un'origine ad una destinazione (concorrenza intermodale). L'effettivo livello di concorrenza inter-modale dipende dalla tipologia di rotta considerata e varia di gran lunga in base alle caratteristiche geografiche e strutturali dello scalo. Essa dipende da:

- tempo complessivo di viaggio;

⁴⁶ Già da tempo l'Unione Europea si è impegnata per ottenerne la totale eliminazione

⁴⁷ Le variabili che influenzano maggiormente la scelta del consumatore, seguite da flessibilità e *comfort*

- tipologia di passeggeri (*time sensitive* o *non-time sensitive*);
- prezzi e capacità disciplinante di un mezzo di trasporto sulla politica tariffaria dell'altro;
- caratteristiche qualitative delle modalità di trasporto disponibili (e.g., comfort);
- frequenze per fascia oraria.

Nel nostro Paese, risulta, realistica la concorrenza con l'alta velocità ferroviaria solo su alcune rotte. Come è emerso nell'istruttoria AGCM sul caso CAI-Alitalia⁴⁸, si può effettivamente parlare di sostituibilità piena tra trasporto aereo e ferroviario (e, quindi, tra aeroporti e ferrovie) per collegamenti inferiori ai 400 km (sotto le tre ore di percorrenza). Per quelli compresi tra 400 e 600 km essa persiste, ma si attenua, mentre per le tratte maggiori di 600 km (oltre le cinque ore di viaggio) il vantaggio del mezzo aereo è incontestabile, soprattutto rispetto alla clientela *business*.

Inoltre, si è evidenziato come, solo nel caso di voli *low-cost*, la pressione concorrenziale è reciproca. Per quanto riguarda i voli di linea, invece, il vincolo concorrenziale viene esercitato, in maniera monodirezionale, dal trasporto ferroviario nei confronti di quello aereo e risulta molto meno incisivo nelle fasce orarie di prima mattina e tarda serata. Il sistema di alta velocità può, dunque, rappresentare una valida alternativa solo per il *point-to-point*, ma non è escluso che se ne possano sfruttare le potenzialità per migliorare l'accessibilità, almeno, dei grandi aeroporti. L'integrazione con il trasporto ferroviario rappresenterebbe un mezzo importante per la razionalizzazione e il decongestionamento degli scali. Starà alle autorità di settore creare le condizioni, normative e non, per la convivenza delle due modalità e promuoverne la natura sia competitiva, che soprattutto complementare, nel miglior interesse dell'utenza.

⁴⁸ L'Autorità è stata chiamata a valutare la posizione di monopolio sulla tratta Milano-Roma, in seguito all'acquisizione da parte di Compagnia Aerea Italiana S.p.A. del controllo di parte del Gruppo Alitalia e delle società operanti nel settore aereo appartenenti al Gruppo Air One

CAPITOLO 4 - SVILUPPI E PROSPETTIVE FUTURE

4.1 - Le nuove politiche pubbliche

Nell'ottobre 2006, il Governo ha emanato un Atto di indirizzo, indicando al suo interno due principi guida di futuro intervento nel settore aereo italiano. Il primo riguardava la “compagnia di bandiera” (Alitalia) e il suo processo di privatizzazione, completato poi negli ultimi anni con il trasferimento alla cordata CAI (vedi infra). Il secondo puntava ad una riforma del settore del trasporto aereo nazionale, per rilanciare la competitività del Paese. Tuttavia, dopo un Disegno di Legge Delega⁴⁹, l'iter normativo dell'Atto si è arrestato.

La vera svolta rispetto al passato sembra essere rappresentata dal Decreto Liberalizzazioni⁵⁰, che ha dato attuazione alla Direttiva Comunitaria 2009/12/CE, già recepita con la legge 96/2010 e che sembra gettare le basi per una nuova stagione regolatoria. La spinta offerta dal Decreto in parola dà l'occasione sia per revisionare la normativa nazionale in materia di diritti aeroportuali, sia per promuovere l'adozione di criteri e strumenti di pianificazione settoriale a tutti i livelli, permettendo la coincidenza tra provvedimenti di politica economica e finalità ritenute collettivamente rilevanti.

Sono state introdotte, infatti, misure tariffarie basate sul confronto diretto tra gestori e utenti aeroportuali⁵¹ ed è stata prevista l'istituzione della tanto auspicata “Autorità di regolazione dei trasporti”, come disposto dall'art. 37 del Decreto Legge 201/2011 (c.d. “Salva-Italia”), poi modificato dall'art. 36 del Decreto Liberalizzazioni. La sua realizzazione è stata avviata nel 2012, stabilendone, nello stesso anno, la sede a Roma con il Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri dell'11 maggio.

⁴⁹ Delega al Governo per la riforma del trasporto aereo nazionale, 22 dicembre 2007.

⁵⁰ Decreto Legge 24/1/12.

⁵¹ Vedi paragrafo 2.3.

Già da tempo era stata proposta la costituzione di un organismo indipendente, che permettesse una migliore divisione dei ruoli e un alleggerimento dei compiti diretti dello Stato. In Italia, l'idea era maturata sotto il governo Dini, nel 1995, per iniziativa dell'allora ministro Caravale e prevedeva l'istituzione congiunta, con la legge 481/1995, delle Autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità e dei trasporti. Si ritenne, però, che i tempi per la sua realizzazione non fossero "maturi". Nel successivo Governo Prodi, gli sforzi del ministro Burlando furono bloccati dall'orientamento politico di limitare il proliferare di Autorità Indipendenti; questo atteggiamento di generale scetticismo caratterizzò anche le legislature che si susseguirono. Tra l'altro, la legge sulle privatizzazioni⁵² aveva, in precedenza, subordinato la realizzazione delle Autorità al mantenimento della mano pubblica, con quote azionarie o tramite la *golden share*⁵³, permettendo, di fatto, che fossero istituite solo quelle in materia di comunicazione ed energia.

Oggi le perplessità sono state superate e questo passo è stato finalmente compiuto. L'Autorità prenderà vita come organo collegiale, composto da un Presidente e due componenti, nominati con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro competente. La durata della carica è stabilita in sette anni ed i componenti, oltre a dover essere persone di elevata professionalità e competenza nel settore, dovranno anche soddisfare requisiti di indiscussa moralità e indipendenza (*e.g.*, non possono essere amministratori o dipendenti di soggetti pubblici o privati, né esercitare, direttamente o indirettamente, alcuna attività professionale o di consulenza in materia di trasporti).

Ad essa sono affidati diversi compiti cruciali per la promozione, la tutela e la regolazione della concorrenza. Quelli di maggior interesse per le finalità che qui interessano sono: definire criteri per la fissazione di tariffe, canoni e pedaggi; vigilare in materia di diritti aeroportuali, approvando i sistemi di tariffazione e l'ammontare dei suddetti diritti; garantire condizioni non discriminatorie per l'accesso alle infrastrutture aeroportuali.

⁵² Legge 474/1995.

⁵³ Sebastiani M. (2004), *Le gestioni aeroportuali tra stato e mercato*, L'industria.

Tra i poteri sanzionatori ricordiamo, invece, la possibilità di proporre, all'amministrazione competente, la sospensione, decadenza o revoca delle concessioni e dei Contratti di Programma e la possibilità di irrogare sanzioni amministrative-pecuniarie contro le imprese che non seguano le indicazioni dell'Autorità in materia tariffaria o, in generale, che violino altre norme da essa stabilite.

Si spera che l'istituzione di questo organismo possa rappresentare una svolta decisiva verso una razionalizzazione del quadro istituzionale e normativo del settore, consentendo di lasciarsi alle spalle incertezza e disapplicazione della miriade di disposizioni, spesso contrastanti, dell'ultimo ventennio.

Il 29 gennaio 2013 è stato, inoltre, presentato dal Ministro delle Infrastrutture e dei trasporti, l'Atto di indirizzo per la definizione del Piano Nazionale per lo sviluppo aeroportuale. Esso propone un riordino organico del settore, sia sotto il profilo infrastrutturale, che dei servizi e delle gestioni, nonché una nuova classificazione degli aeroporti di interesse nazionale, evitando la realizzazione di nuovi scali. In particolare, l'Atto considera di interesse nazionale (vedi Tabella 4.1):

1. gli aeroporti inseriti nel “*core network*” delle reti *TEN-T*⁵⁴;
2. gli aeroporti inseriti nel “*comprehensive network*” delle reti *TEN-T*, con più di un milione di passeggeri annui ovvero con più di 500.000 passeggeri annui, ma indispensabili per la continuità territoriale⁵⁵;
3. gli aeroporti non inseriti nelle reti *TEN-T*, ma con volumi di traffico vicini ad un milione di passeggeri e destinati alla delocalizzazione del traffico di grandi aeroporti⁵⁶.

La politica di lungo periodo conseguente all'attuazione del Piano servirebbe, innanzitutto, alle varie tipologie di operatori, per programmare, senza ritardi ed incertezze, lo sviluppo e l'ammodernamento delle infrastrutture.

⁵⁴ Si tratta delle reti di trasporto trans-europee (dall'inglese *Trans-European Networks – Transport*). Esse pongono la loro base giuridica sul Trattato di Amsterdam siglato il 2 ottobre 1997 e comprendono, tra le altre, la rete aeroportuale trans-europea.

⁵⁵ Ossia quelli in possesso di caratteristiche, quali l'unicità regionale o la collocazione in territori a scarsa accessibilità.

⁵⁶ Per approfondimenti si veda: www.camera.it

Provvedimenti in ottica sistemica risultano fondamentali, perché, data la complessità delle opere da realizzare (e.g., collegamenti intermodali), è

Tabella 4.1: Aeroporti di interesse nazionale indicati dall’Atto di indirizzo per la definizione del Piano Nazionale

Aeroporti inseriti nel Core Network - Ten-T	<ul style="list-style-type: none"> • Aeroporti considerati di rilevanza strategica a livello UE in quanto pertinenti a città o nodi primari
Aeroporti inseriti nella Comprehensive Network	<ul style="list-style-type: none"> • Traffico superiore a 1.000.000 passeggeri annui • Traffico superiore a 500.000 passeggeri annui ed in possesso di ulteriori specifiche caratteristiche (quali unicità nell’ambito regionale o il servizio ad un territorio caratterizzato da scarsa accessibilità) • Indispensabili ad assicurare continuità territoriale
Aeroporti non facenti parte di entrambe le reti europee	<ul style="list-style-type: none"> • Traffico vicini al milione di passeggeri annui e con trend in crescita • destinati alla delocalizzazione del traffico di grandi aeroporti

Fonte: Atto di indirizzo per la definizione del Piano Nazionale per lo Sviluppo Aeroportuale

difficile credere che si possa prescindere dall’intervento statale e da una visione d’insieme dell’intero sistema di trasporto nazionale. Se così non fosse, si ripeterebbero gli errori degli ultimi anni, con l’impegno finanziario dello Stato caratterizzato da provvedimenti “tamponi” e finanziamenti “a pioggia”, senza alcun filo conduttore delle misure adottate⁵⁷.

Si dovrebbero, infine, definire i limiti entro i quali lasciare libertà di manovra alla concorrenza tra scali. L’orientamento nazionale sembra concentrarsi, da questo punto di vista, quasi esclusivamente sul rispetto di stringenti requisiti ambientali (i.e., rumore, inquinamento) e interventi di ampliamento delle strutture, coerenti con l’intero sistema dei trasporti.

⁵⁷ Sciandra L. (2009), *Il sistema aeroportuale italiano: un’analisi delle criticità*, Mercato concorrenza regole.

4.2 - Certezza regolatoria e valorizzazione del territorio: le basi da cui ripartire

Come osservato nelle pagine precedenti, le difficoltà incontrate dal settore in questi anni sono rappresentate, principalmente, dall'incertezza della regolazione e dal mancato inserimento delle infrastrutture all'interno del loro contesto territoriale, che permettesse all'area geografica di riferimento di godere delle "esternalità positive" dello scalo e, allo stesso tempo, all'aeroporto di aumentare la sua competitività, sfruttando la rete di trasporti locale o la propria localizzazione strategica. I recenti sviluppi normativi sembrano, però, rappresentare le basi per superare queste due problematiche.

Abbiamo fin qui ribadito più volte che il quadro settoriale è sempre stato caratterizzato dall'assenza di un programma-guida di politica industriale e dalla sovrapposizione di leggi ed organi regolatori. La mancanza di strumenti sanzionatori effettivi, da parte di chi doveva garantire l'attuazione di tali disposizioni, ha fatto sì che gli operatori si comportassero in maniera dilatoria ed opportunistica, senza pagarne le conseguenze. L'istituzione dell'"Autorità dei trasporti" sembra essere un primo passo fondamentale verso la razionalizzazione del sistema istituzionale. Innanzitutto, verranno assegnate, ad un unico organismo competente, tutte quelle responsabilità che, fino ad oggi, sono state vagamente suddivise tra Ministeri, Regioni, ENAC e gestori. Si potranno evitare, in questo modo, diverse problematiche, tra cui l'assegnazione di compiti d'interesse generale ad attori con scarsa visione d'insieme. Sembra, quindi, corretta la scelta di attribuire ad un comune regolatore, indipendente dagli umori della politica, responsabilità riguardanti diversi comparti del sistema di trasporto nazionale (*e.g.*, aereo, ferroviario, portuale), che non possono prescindere da una logica sistemica.

L'indipendenza dell'Autorità potrà servire, poi, a restituire credibilità al processo regolatorio, rendendolo più efficiente e snello, ed a garantire validi meccanismi di *enforcement*, mediante adeguato monitoraggio e sanzioni. La definizione di regole chiare e delle quali venga garantito il rispetto rappresenterebbe anche uno stimolo significativo alla diffusione della

concorrenza, anche sotto l'aspetto del regime concessorio (puntando alla piena responsabilizzazione delle gestioni e ad una assegnazione dei titoli priva di favoritismi o discriminazioni). Infine, la certezza regolatoria consentirebbe agli operatori ed, *in primis*, ai gestori tra tutti, di stabilizzare la propria attività, fornire garanzie in sede di finanziamento e programmare progetti di investimento pluriennali, fondamentali per un ampliamento deciso della capacità aeroportuale attuale.

Altro importante veicolo di rilancio del settore è la valorizzazione del territorio, inteso sia come inserimento dello scalo in un'area che ne favorisca lo sviluppo, sia come effetto positivo esercitato dalla presenza dell'aeroporto stesso, nei confronti della zona di influenza.

Le politiche comunitarie, in linea con questa idea, continuano a spingere verso una più intensa utilizzazione degli aeroporti regionali, visti come uno strumento per ridurre la congestione delle principali piattaforme europee e favorire la mobilità dei cittadini, garantendo la presenza di un maggior numero di punti d'accesso. Lo sviluppo degli aeroporti minori, il cui incremento del traffico può apportare benefici a tutto il sistema del trasporto, viene anche considerato un contributo importante per lo sviluppo delle economie regionali. Pertanto, se ne incoraggiano il potenziamento e l'ampliamento, nel rispetto di principi di trasparenza, non discriminazione e proporzionalità. L'ottimizzazione degli scali esistenti (e non la realizzazione di nuovi impianti⁵⁸) è, quindi, riconosciuta, a livello europeo, come una priorità per una crescita equilibrata e coerente del settore e del Paese.

A ben vedere, l'Italia presenta significative porzioni di territorio caratterizzate da difficoltà di collegamento via treno e auto, con ripercussioni negative sulla possibilità di spostamento di persone e merci ivi localizzate. In particolare, questo problema affligge molte Regioni meridionali, con aeroporti di piccole dimensioni estranei a qualsiasi forma di collegamento inter-modale e per i quali la realizzazione di tali infrastrutture comporterebbe costi talmente elevati che, con tutta probabilità, risulterebbero eccessivi rispetto ai benefici. Si

⁵⁸ Come già accennato nell'Atto di indirizzo per la definizione del Piano Nazionale per lo sviluppo aeroportuale (paragrafo 4.1).

potrebbe, tuttavia, formare un *network* di aeroporti che permetta di supplire ai *deficit* esistenti. Questa soluzione, cui potrebbe far riferimento l'art. 74 del Decreto Liberalizzazioni⁵⁹, necessiterebbe di una forma di *governance* particolarmente adatta, capace cioè di coordinare efficacemente non soltanto i diversi scali, ma anche le compagnie aeree e le altre modalità di trasporto.

Nel frattempo iniziano a vedersi i primi segnali, nel senso auspicato dall'Unione. È notizia dell'inizio del mese di settembre che l'aeroporto dei Parchi di Preturo (L'Aquila) ha ottenuto l'autorizzazione dall'ENAC per sviluppare, a livello commerciale, la stazione aerea aquilana. Per il 28 dello stesso mese, infatti, sono previsti voli per Firenze e Milano Malpensa⁶⁰, con soddisfazione della Xpress, società di gestione dello scalo intitolato a "Giuliana Tamburro". Questo risultato rappresenta il raggiungimento di un obiettivo strategico fondamentale per il futuro del territorio abruzzese, fermo restando, secondo le autorità regionali, che sia il primo di una serie di *steps* per sfruttare l'aeroporto come un volano di sviluppo per l'economia, rilancio del turismo, incentivo alle attività produttive e crescita del comparto occupazionale⁶¹.

Ci si augura, dunque, che questo segnale non resti unico nel suo genere e che non si pongano ostacoli allo sviluppo degli aeroporti secondari, lasciando prevalere gli interessi dei vari territori regionali.

4.3 - Le strategie per colmare il *gap* infrastrutturale

La capacità aeroportuale dipende da una serie di variabili fisiche e operative, che influenzano notevolmente la prestazione dei servizi di trasporto aereo. Per esempio, la saturazione delle piste o dei piazzali può comportare una limitazione dei voli o un ritardo (dei voli stessi) in decollo e/o in atterraggio. Più in generale, una capacità aeroportuale insufficiente minaccia la sicurezza,

⁵⁹ Si parla di "reti aeroportuali".

⁶⁰ Accordo raggiunto con la compagnia elvetica Darwin Airline.

⁶¹ Per approfondimenti si veda: www.iltempo.it/abruzzo/2013/09/07/l-aeroporto-dei-parchi-mette-le-ali-1.1169953

l'efficienza e la competitività di tutti i soggetti coinvolti nell'offerta di servizi sullo scalo.

Di fronte ad una domanda di servizi aerei prevista ovunque in costante crescita, c'è la necessità di potenziare i sistemi aeroportuali, per evitare che essi risultino dei “colli di bottiglia”, con il serio rischio di limitare i benefici legati alla crescita del settore. Questo, perché l'ampliamento delle infrastrutture richiede tempi molto più lunghi rispetto a quelli impiegati dalle compagnie aeree per adattarsi allo sviluppo della domanda e, di conseguenza, bisogna che il tema degli investimenti venga affrontato quanto più celermente possibile.

Il quadro italiano si presenta ancor più delicato, se si considera che la quantità di risorse investite nel settore è stata sistematicamente inferiore, nel nostro Paese, rispetto alla media europea e che ci si è concentrati più sulla realizzazione di nuovi aeroporti, che sul rafforzamento di quelli esistenti. I risultati fin qui ottenuti, inoltre, non hanno creato effettivo valore aggiunto (in termini di benessere sociale), data la mancanza di un disegno programmatico, idoneo ad integrare gli investimenti in capacità aeroportuale con altri settori collegati.

Come detto, è necessario, oggi più che mai, colmare il *gap* infrastrutturale rispetto ad altre potenze europee, innescando un ciclo di investimenti che, a differenza del passato, prescindano dal sostegno pubblico, in ragione dell'orientamento comunitario di contrasto agli aiuti di Stato. Bisognerebbe, pertanto, definire un quadro normativo stabile e certo, in grado di risolvere i rapporti precari e, quindi, consentire alle società di gestione di avere basi solide su cui contare per il finanziamento e la programmazione dei piani d'investimenti. Inoltre, poiché l'onere di tali opere è a carico (quasi esclusivo) del gestore, il sistema tariffario previsto dovrebbe non solo permettere agli stessi di coprire i costi con i ricavi e generare profitti ma, soprattutto, incentivarli al reinvestimento di tali risorse. Parte della teoria ritiene che un ritorno al modello *dual till* sia indispensabile per permettere ai gestori di finanziare il potenziamento delle infrastrutture. In questo modo, si lascerebbe

agli operatori una fonte di risorse libere e si innescherebbe un circolo virtuoso che li spingerebbe ad aumentare la capacità del proprio scalo, in quanto un maggior traffico passeggeri genererebbe ulteriori extraprofiti. Qualora si mantenga, invece, l'attuale *single till* "parziale", si ritiene che l'unica via per sostenere la realizzazione autonoma degli investimenti da parte dei gestori sia l'adozione di meccanismi di *pre-funding*. Questa pratica consiste, fondamentalmente, nell'applicare alle tariffe una tassa da destinare allo sviluppo di progetti futuri. Essa, se accompagnata da meccanismi di monitoraggio dell'impegno effettivo dei gestori nel realizzare le opere, consente anche un'evoluzione più lineare delle tariffe che, altrimenti, aumenterebbero improvvisamente nel momento dell'avvio del progetto⁶².

I Contratti di Programma rappresentano lo strumento giuridico per giungere al raccordo tra sistema tariffario adottato dai gestori ed investimenti da realizzare, per garantire agli utenti degli adeguati livelli di qualità e sicurezza. Gli interventi esposti nella Tabella 4.2, previsti nei Contratti di Programma degli aeroporti di Napoli, Pisa, Brindisi e Bari, sono stati realizzati già nel periodo 2008-2012.

Essi sono stati finanziati tutti privatamente, ad eccezione del piano degli aeroporti di Brindisi e Bari da oltre 103 milioni di euro, di cui 82,7 di provenienza pubblica.

Venendo ad iniziative più recenti, la società ADR è riuscita, nel luglio scorso, a completare il lungo *iter* amministrativo che le ha permesso di rendere operativi investimenti pari a 2,5 miliardi di euro. Essi avranno come obiettivo, da qui al 2021, quello di completare l'area meridionale dello scalo, che si propone di raggiungere di 100 milioni di passeggeri nel 2044, con un esborso complessivo di 12 miliardi di euro. L'ampliamento di Fiumicino Sud prevede la realizzazione di 3 *terminal* e aree di imbarco per 180 mila metri quadrati complessivi, il passaggio da 122 a 166 piazzole e 39 nuovi pontili. I due miliardi di investimenti effettuati finora dovrebbero anche generare circa 40

⁶² Quaglione D., Simonelli F. (2012), *Opportunità di pre-funding delle infrastrutture aeroportuali italiane alla luce di un'analisi di benchmarking delle tariffe dei servizi aeroportuali internazionali*, L'industria.

Tabella 4.2: Investimenti previsti nel periodo 2008-2012 dai Contratti di Programma con gli aeroporti di Pisa, Napoli, Bari e Brindisi

Aeroporto	Investimenti CDP			
	<i>Air side</i>	<i>Land side</i>	<i>Security</i>	Ambiente / qualità
Pisa	Ampliamento piazzali sosta aeromobili. Riqualfica pista secondaria. Adeguamento aree di manovra (<i>strip</i> e EESA).	Riqualfica e adeguamento aerostazione (ampliamento area arrivi e area smistamento bagagli ed ampliamento della sala <i>check-in</i> - e varchi partenze). Nuova area arrivi. Impianti smistamento bagagli. Viabilità interna e parcheggio.	Nuovi varchi controllo sicurezza passeggeri in partenza. Ampliamento area varchi controllo sicurezza passeggeri.	Barriere antirumore.
Napoli	Nuova bretella, nuova <i>taxiway</i> ; riqualfica pista di volo; rifacimento pavimentazione pista. Ristrutturazione piazzali sosta aeromobili e raccordi; nuove piazzole.	Opere di ampliamento dell'aerostazione (nuovi banchi <i>check in</i> , ampliamento atrio partenze, sopraelevazione sala arrivi e sala imbarchi, nuova sala arrivi, sopraelevazione sala controlli sicurezza, ampliamento area commerciale, ampliamento area ritiro bagagli e relativi impianti, ecc.). Realizzazione nuovo terminal Pegaso (a servizio di traffico <i>charter</i> e <i>low cost</i>) e nuovi <i>check in</i> . Viabilità interna e parcheggio.	Sviluppo varchi di sicurezza e acquisto nuovi apparati <i>x-ray</i> , nuova recinzione aeroportuale e investimenti in IT - sistemi di <i>safety</i> e <i>security</i> aeroportuale.	Sistema monitoraggio rumore. Interventi vari area Terminal 1 (stoccaggio rifiuti, impianti idrici, rifacimento edifici).
Bari	Prolungamento pista di volo e vie di rullaggio, nuovi raccordi. Ampliamento piazzali sosta aeromobili e riqualfica piazzale esistente.	Ampliamento aerostazione passeggeri. Nuova area merci. Riconversione vecchia aerostazione. Nuovi <i>hangar</i> . Viabilità interna e parcheggio.		Opere di mitigazione impatto ambientale (piano di riforestazione a titolo di compensazione dell'aumento di produzione di carbonio).
Brindisi	Adeguamento pista di volo, via di rullaggio, raccordi, strada perimetrale di servizio interna ed esterna. Rifacimento piazzale sosta aeromobili.	Ristrutturazione aerostazione passeggeri. Acquisizione aree militari per futura area merci. Viabilità interna e parcheggio.	Rifacimento recinzione aeroportuale.	Opere di mitigazione impatto ambientale e sistemazione aree a verde.

Fonte: Celio M., Signorini P. E. (2011), **Il futuro degli aeroporti italiani: programmazione degli investimenti, gestione del servizio e regolazione tariffaria, Economia dei Servizi**

mila posti di lavoro, di indotto e diretti sui cantieri. Per un eventuale ampliamento di Fiumicino Nord, invece, ADR potrebbe incontrare maggiori difficoltà, data la vicinanza con il Comune di Maccarese. Sarà, infatti,

necessaria una stima e successiva valutazione dell'impatto di tutte le infrastrutture previste sull'area⁶³.

Questi primi passi verso il potenziamento delle infrastrutture aeroportuali rappresentano sicuramente iniziative apprezzabili. È, però, da tenere in conto che, oltre una certa dimensione, detta *soglia di efficienza minima*, non ci sono ragioni di carattere generale per promuoverne un ulteriore ampliamento. In particolare, andrebbero tenute in considerazione tre distinte soglie di efficienza:

1. delle infrastrutture aeronautiche: da analisi economiche è emerso che oltre la soglia dei 3-4 milioni di traffico, i rendimenti di scala crescenti di queste infrastrutture vengono sostituiti da rendimenti di scala costanti;
2. delle infrastrutture di accesso all'aeroporto: la loro soglia di efficienza minima è da ritenersi superiore alla precedente;
3. dell'operatività delle compagnie aeree: è quella massa critica di traffico che le può rendere competitive ed efficienti. Si considera maggiore di quella che renderebbe efficiente l'aeroporto in sé⁶⁴.

Una volta raggiunte tali condizioni, sarebbe preferibile concentrarsi sul decentramento del traffico e la crescita degli aeroporti secondari, dove vi sono maggiori prospettive di sviluppo, piuttosto che ampliare ulteriormente gli *hub* principali, da cui trarrebbero vantaggio solamente i soggetti che vi operano.

Dal quadro descritto emerge una situazione in continua, seppur lenta, evoluzione. I Contratti di Programma rappresentano uno strumento fondamentale per la programmazione di investimenti nel lungo periodo. Essi servono a stabilire il modello tariffario a cui i gestori devono attenersi, in coerenza con la tipologia di infrastrutture da realizzare, garantendo anche uno stretto controllo da parte degli organismi competenti sul rispetto degli impegni assunti. Quando agli stessi si affiancherà l'operato dell'”Autorità dei trasporti”, nell'ottica sistemica di un Piano Nazionale di intervento in materia,

⁶³ Per approfondimenti si veda: www.iltempo.it/economia/2013/08/14/burocrazia-vinta-fiumicino-sud-si-amplia-1.1164078

⁶⁴ Sebastiani M. (2002), *Il settore aereo fra liberalizzazione e concentrazione*, L'Industria.

si potrà presumibilmente ottenere una razionalizzazione del complicato processo di approvazione delle opere di potenziamento degli scali. La “sconfitta della burocrazia” non dovrà più rappresentare un’eccezione riservata ai pochi atti stipulati fin qui, ma la normalità in un settore che deve salire in fretta sull’ultimo treno per raggiungere lo stato più avanzato dei corrispondenti comunitari.

CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

In questo lavoro si è cercato di osservare l'evoluzione del settore aeroportuale italiano con l'obiettivo di individuare ed analizzare le cause del suo ritardo rispetto agli *standard* medi europei. Ne è venuto fuori un quadro controverso, in cui interessi egoistici degli attori coinvolti, volontà dello Stato di controllare più o meno direttamente una fonte cruciale per la crescita del Paese ed assenza di lungimiranza nel pianificare ed implementare gli interventi normativi, si sono spesso ostacolati a vicenda, producendo, di fatto, effetti molto differenti da quelli inizialmente attesi.

Ciò premesso, se si confrontano l'attuale situazione dell'industria aeroportuale nazionale e quella in cui si trovava solo una manciata di anni fa, difficilmente si troveranno motivi per non guardare ottimisticamente al futuro.

I recenti sviluppi del settore sembrano, infatti, aver, almeno in parte, posto le basi per colmare tutte quelle lacune che lo hanno penalizzato a lungo. In particolare, si fa riferimento all'istituzione dell'”Autorità di regolazione del settore dei trasporti” che, come si evince dall'elaborato, è stata soluzione auspicata a gran voce sia per una razionalizzazione del quadro istituzionale (poiché potrà riunire, in un unico soggetto, la miriade di competenze sparse e, spesso, sovrapposte tra i vari organi oggi competenti), sia per garantire maggiore certezza normativa, essendo quasi impossibile rispettare le regole del gioco se queste cambiano continuamente.

Dall'azione dell'Autorità potrà scaturire un circolo virtuoso. Le società di gestione, infatti, potendo contare su un titolo concessorio stabile, avranno la possibilità di ragionare nel lungo periodo e programmare piani di investimento per ampliare le proprie strutture e godere a pieno dei benefici di una domanda in costante crescita. L'aumento del traffico negli scali incrementerebbe, a sua volta, i margini di profitto dei gestori, spingendoli ad investire ulteriormente. Da un ammodernamento degli aeroporti trarrebbe vantaggio, poi, l'intera società, sia da un punto di vista occupazionale (*i.e.*, creazione di posti di lavoro e miglioramento delle condizioni di mobilità dei lavoratori), che dal punto di vista della valorizzazione territoriale, poiché scali efficienti e

facilmente raggiungibili migliorano l'accessibilità delle aree di riferimento, con evidenti benefici per settori correlati a quello aeroportuale (*e.g.*, turismo). Anche in materia tariffaria, i progressi sembrano evidenti. Già con la Delibera CIPE 2007 si erano dettati principi più chiari nella fissazione dei diritti aeroportuali e si era aperta la strada verso la stipula dei primi Contratti di Programma. Da quando l'Autorità prenderà effettivamente piede, la definizione dei criteri di fissazione delle tariffe sarà di sua competenza, così come i meccanismi di *enforcement* necessari per assicurarne l'attuazione. Gli utenti verranno tutelati, quindi, sia assicurando loro una maggior trasparenza tariffaria, sia eliminando le rendite monopolistiche di cui hanno goduto e, in parte, ancora godono, i gestori.

L'azione di questo organo, però, dovrà essere inserita in un disegno strategico sistemico che coordini lo sviluppo del settore aereo con quello delle altre modalità di trasporto. Sarebbe auspicabile, dunque, un nuovo Piano Nazionale dei trasporti che consenta di sfruttare, ad esempio, le sinergie esistenti con la rete ferroviaria. Anche sotto questo aspetto, però, il futuro sembra essere promettente, dato il rinnovato interesse, a livello europeo, per tali tematiche.

Si ritiene che gradualmente l'industria aeroportuale nazionale possa ritrovare quell'*appeal* a livello internazionale, in grado di attrarre capitali esteri, con i quali rivitalizzare i processi di liberalizzazione-privatizzazione, attualmente in fase di stallo prolungata. Una spinta decisa verso il privato avrebbe, inoltre, anche significative ripercussioni positive sulle dinamiche competitive interne, in passato spesso falsate da sostegni pubblici elargiti senza una coerenza di fondo.

In conclusione, la strada da percorrere per un recupero definitivo del settore è ancora lunga, ma i provvedimenti adottati finora e le prospettive di crescita della domanda offrono *chances* importanti per riscattarsi nel breve. Starà alle autorità competenti creare le condizioni per coglierle al meglio, con la speranza che non ci si ritrovi, tra un paio di decenni, a commentare un'occasione persa dal Paese di rivitalizzare un elemento cruciale per il suo sviluppo.

SITOGRAFIA

www.adr.it

www.aeroporto.catania.it

www.altroconsumo.it

www.assaeroporti.it

www.bologna-airport.it

www.camera.it

www.cipecomitato.it

www.enac.gov.it

www.enav.it

www.iccsai.eu

www.iltempo.it

www.mef.gov.it

www.mit.gov.it

www.sacbo.it

www.seamilano.eu

www.veniceairport.it

BIBLIOGRAFIA

- Alderighi M., Boccelli O. (2006), *Il rapporto fra vettori ed aeroporti: analisi e valutazione del sistema di regolazione in Italia*, Società Italiana degli Economisti dei Trasporti - VIII Riunione Scientifica – Trieste, 2006
- Alderighi M., Boccelli O. (2007), *Quando deregolare non significa necessariamente lasciare agire le forze del mercato. Il caso del settore aereo in Italia*, Società Italiana degli Economisti dei Trasporti - IX Riunione Scientifica – Trieste, 2007
- Barone G. (2006), *Il trasporto aereo in Italia: ancora un caso di liberalizzazione incompiuta?*, Mercato Concorrenza Regole, n. 1/2006
- Boitani A. (2004), *Concorrenza e regolazione nei trasporti*, Economia e politica industriale, n. 124/2004
- Bottasso A., Conti M. (2012), *Concorrenza e regolazione nel settore aeroportuale in Europa*, Mercato Concorrenza Regole, n. 1/2012
- Carlucci F., Cirà A. (2009), *Compagnie aeree low-cost, competitività dei sistemi aeroportuali e ricadute sui territori locali*, Società Italiana degli Economisti dei Trasporti – XI Riunione Scientifica – Trieste, 2009
- Celio M., Signorini P. E. (2011), *Il futuro degli aeroporti italiani: programmazione degli investimenti, gestione del servizio e regolazione tariffaria*, Economia dei Servizi, n. 1/2011
- Clò A. (2004), *Concorrenza e sviluppo nel sistema aeroportuale italiano*, L'Industria, n. 3/2004
- Colombo L. (2001), *Determinazione dei diritti aeronautici e allocazione degli slot nell'industria aeroportuale*, Politica Economica, n. 3/2001
- Formica G. (2007), *L'industria aeroportuale italiana tra incertezze del passato e sfide del futuro*, Mercato Concorrenza Regole, n. 2/2007

- Gaggero A. A. (2012), *Il settore aeroportuale italiano: osservazioni sulle novità regolatorie e l'implementazione*, EyesReg, Vol. 2 n. 1
- Gillen D., Morrison W. (2003), *Bundling, integration and the delivered price of air travel: are low cost carriers full service competitors?*, Journal of Air Transport Management, Vol. 9 n. 1
- ICCSAI (2011), Fact Book 2011 – *La competitività del trasporto aereo in Europa*
- Martellini M. (2005), *Economia e gestione delle imprese aeroportuali*, Economia e politica industriale, n. 298/2005
- Martocchia M. (2012), *Il settore aeroportuale in Europa: le ragioni della regolazione e le prospettive della concorrenza*, L'Industria, n. 3/2012
- Napolitano G. (2006), *Il sistema di regolazione del trasporto aereo*, in A. Macchiati e D. Piacentino (a cura di), *Mercato e politiche pubbliche nell'industria del trasporto aereo*, Il Mulino
- Ponti M., Scopel L. (2009), *Parcheggi e altre rendite aeroportuali*, Consumatori, Diritti e Mercato, n. 2/2009
- Ponti M., Beria P. (2009), *Lo stato della regolazione dei trasporti in Italia*, Economia dei Servizi, n. 3/2009
- Quaglione D., Simonelli F. (2012), *Opportunità di pre-funding delle infrastrutture aeroportuali italiane alla luce di un'analisi di benchmarking delle tariffe dei servizi aeroportuali internazionali*, L'industria, n. 4/2012
- Sciandra L. (2009), *Il sistema aeroportuale italiano: un'analisi delle criticità*, Mercato Concorrenza Regole, n. 1/2009
- Scognamiglio Pasini C. (2012), *Economia Industriale. Economia dei Mercati Imperfetti*, 2a ed. LUISS University Press, Roma
- Sebastiani M. (2002), *Il settore aereo fra liberalizzazione e concentrazione*, L'Industria, n. 1/2012

Sebastiani M. (2004), *Le gestioni aeroportuali tra stato e mercato*, L'industria, n. 3/2004

Sebastiani M. (2009), *La regolazione delle infrastrutture aeroportuali*, Relazione al Convegno *La regolazione delle infrastrutture di trasporto in Italia*, Politecnico di Milano, 16 novembre 2009

Senn L., Zucchetti R. (2000), *La regolazione nel settore dei trasporti nella prospettiva della rete europea*, L'Industria, n. 4/2000

Scotti D., Martini G. (2010), *Potere di mercato e distribuzione dei profitti nella filiera del trasporto aereo*, Mercato Concorrenza Regole, n. 1/2010

Signorini P. E., Celio M. (2011), *Il futuro degli aeroporti italiani*, Economia dei Servizi, n. 1/2001

Starkie D. (2002), *Airport regulation and competition*, Journal of Air Transport Management, Vol. 2 n. 1

Starkie D. (1998), *Allocating airport slots: a role for the market?*, Journal of Air Transport Management, Vol. 4 n. 2

Starkie D. (2008), *The Airport Industry in a competitive Environment: a United Kingdom Perspective*, Joint Transport Research Centre, Discussion Paper n. 15/2008

RINGRAZIAMENTI

Al termine di questa prima, ma significativa, tappa della mia carriera universitaria, sento di dover ringraziare alcune persone. Innanzitutto, il Prof. Scognamiglio Pasini, che mi ha dato l'opportunità di svolgere l'elaborato nella sua materia e approfondire un argomento di grande attualità e interesse per il futuro del Paese, ed il Dott. Formica, sempre disponibile per chiarimenti e preziose indicazioni. Vorrei, inoltre, ringraziare la mia famiglia ed, in particolare, i miei genitori Maurizio e Francesca, per l'affetto e la fiducia che mi fanno sentire ogni giorno, sperando di aver dato e poter ancora dar loro soddisfazioni tali da ripagare, anche solo in minima parte, il loro immenso supporto. Infine, vorrei ringraziare e dedicare il lavoro ai miei nonni Teresa, Francesco e Quinto e a mio zio Luigi, i quali, purtroppo, non possono essermi fisicamente accanto, ma sono sicuro saranno fieri di me anche da lassù.