

Opportunità di *pre-funding* delle infrastrutture aeroportuali italiane alla luce di un'analisi di *benchmarking* delle tariffe dei servizi aeroportuali internazionali

Davide Quaglione, Felice Simonelli

Università di Chieti e Pescara e LUISS «Guido Carli» di Roma

Classificazione JEL: L510; L520; L930

1. INTRODUZIONE

La realizzazione degli investimenti infrastrutturali nei settori sottoposti a regolamentazione economica resta, nel concreto, una questione estremamente spinosa. La letteratura scientifica ha contribuito a chiarire quali connotati debba necessariamente avere un sistema di regole volto a incentivare investimenti efficienti – sotto il profilo quantitativo, qualitativo e del *timing* – qualora valgano talune precise ipotesi (relative, ad esempio, alla razionalità degli operatori, all'informazione disponibile, all'omogeneità dei prodotti e delle preferenze dei consumatori). Molteplici difficoltà, tuttavia, permangono quando si riflette su contesti reali, spesso decisamente distanti dai modelli che vorrebbero rappresentarli.

Tale circostanza è testimoniata dai ferventi dibattiti che stanno caratterizzando le recenti scelte di politica regolatoria e industriale: si pensi, ad esempio, ai servizi pubblici locali (in particolare al servizio idrico integrato) e al comparto delle comunicazioni elettroniche (in relazione alle modalità con le quali favorire la stesura di un'infrastruttura di accesso a banda larga di nuova generazione).

Sebbene il lavoro sia frutto di una ricerca comune e sia stato scritto con uno stretto intercambio tra gli autori, dovendo suddividere i contributi, i parr. 2.1, 2.2, 2.3, 2.4.1, 2.4.2, 2.4.3 e 3.1 sono attribuibili a D. Quaglione; i parr. 2.4 e 3.2 a F. Simonelli, mentre l'introduzione (par. 1) e le riflessioni conclusive (par. 4) sono state redatte congiuntamente.

Da questo punto di vista, il settore aeroportuale assume particolare rilievo. Nonostante la flessione della domanda di servizi di trasporto aereo registrata tra il 2008 e il 2009 – dovuta evidentemente agli effetti della crisi finanziaria ed economica dipanatasi a livello mondiale – il traffico aereonautico è tornato a crescere nel 2010 e nel 2011 ed è previsto in forte aumento nell’arco del prossimo ventennio. Di fronte a una simile prospettiva, un sistema aeroportuale deve porsi nelle condizioni di cogliere le opportunità e i molteplici benefici attesi associati allo sviluppo del settore. Si fa dunque sempre più pressante – soprattutto nel contesto italiano, tarpato da un’evoluzione infrastrutturale lenta e priva di una visione strategica – l’esigenza di effettuare scelte in termini di regolazione e di politica industriale che possano promuovere gli investimenti necessari e consentire così uno sviluppo razionale della capacità offerta.

Da un lato, quindi, risulta indispensabile la predisposizione di un piano nazionale che individui la necessità di investimenti sulla base di una «visione d’insieme» del sistema aeroportuale e, più in generale, del sistema nazionale dei trasporti; dall’altro invece è essenziale fornire alle società di gestione opportuni incentivi a investire. Il legislatore nazionale ha di recente preso atto di questa situazione, prevedendo prima nella legge 96/2010 (art. 39.1) e poi nel d.l. 24 gennaio 2012, n. 1 (d’ora in avanti Decreto Liberalizzazioni) che i modelli di tariffazione per le infrastrutture aeroportuali siano anche volti ad incentivare gli investimenti «nell’ambito di una crescita bilanciata della capacità aeroportuale» (art. 71.3).

In tale quadro, escludendo nuovi interventi pubblici per il finanziamento delle opere, suscita indubbio interesse la prospettiva di utilizzare forme controllate di prefinanziamento degli investimenti, da realizzare mediante opportuni adeguamenti tariffari concessi ai gestori degli scali da potenziare. Gli spazi concretamente a disposizione per una crescita delle tariffe aeroportuali e per la raccolta di risorse aggiuntive dedicate alla realizzazione delle necessarie opere possono essere accertati effettuando un confronto tra i compensi incassati dagli scali nazionali e quelli praticati negli aeroporti esteri: la fissazione di tariffe molto contenute, infatti, potrebbe essere alla base dell’incapacità dei gestori di adeguare l’offerta alla potenziale crescita della domanda, generando così una situazione di asfissia finanziaria per l’intero sistema aeroportuale nazionale. Non va, inoltre, trascurato il fatto che lo stesso legislatore nel Decreto Liberalizzazioni auspichi che nella determinazione dei diritti aeroportuali si tenga conto della media europea dei diritti praticati in aeroporti con caratteristiche analoghe (art. 80.1). Un’analisi empirica di questo tipo, dunque, potrà fornire materiale utile per le scelte della futura «Autorità dei Trasporti» (art. 36, Decreto Liberalizzazioni).

Il lavoro è strutturato come segue. Nel paragrafo 2 si propone una riflessione sulle criticità che, con particolare riferimento al tema degli investimenti, caratterizzano il settore aeroportuale italiano. Nel paragrafo 3 si sviluppa una

benchmarking analysis internazionale delle tariffe dei servizi aeroportuali, con l'obiettivo di accertare quante risorse aggiuntive potrebbero essere disponibili per il finanziamento di nuove infrastrutture qualora, a parità di movimenti e di passeggeri, si attuasse un adeguamento delle tariffe interne¹ ai livelli praticati all'estero. Il paragrafo 4, infine, offre alcune considerazioni conclusive.

2. INFRASTRUTTURE AEROPORTUALI E INVESTIMENTI: RIFLESSIONI SULL'ASSETTO REGOLATORIO DEL SETTORE

2.1. *Il quadro di riferimento del trasporto aereo*

Dopo un biennio di contrazione dei volumi di trasporto aereo di persone e di merci dovuto agli effetti della crisi economica propagatasi a livello mondiale, in Europa nel 2010 si è registrata una crescita del traffico passeggeri e merci, rispettivamente del 4,2 e del 18,7 per cento, confermata anche nel 2011 (+7,3 per cento traffico passeggeri; +1,4 per cento traffico merci; si veda ACI Europe, 2011).

Per quanto riguarda l'Italia, sulla base dei dati comunicati da Assaerporti attraverso il proprio sito internet, il 2009 ha fatto segnare un decremento complessivo del 2,3 per cento del traffico passeggeri (performance migliore di quella europea grazie a un recupero più tempestivo registrato negli ultimi tre mesi dell'anno), mentre è stato particolarmente negativo l'andamento del cargo (-15 per cento). Il 2010, al contrario, ha fatto registrare rispetto all'anno precedente un aumento del 7 per cento del traffico passeggeri (in crescita anche rispetto al dato 2007) e del 18 per cento del traffico merci. Stesso *trend* nel 2011, anno in cui il traffico passeggeri è cresciuto del 6,4 per cento e quello merci del 2,3 per cento.

Va evidenziato che la contrazione del mercato del trasporto aereo registrata nel biennio 2008-2009 fa seguito a un periodo di straordinaria crescita dello stesso. Come sottolineato da Eurostat, a partire dall'anno 2002 (una volta scontati, dunque, gli effetti negativi derivanti dagli attentati dell'11 settembre 2001) il numero di passeggeri ha conosciuto una crescita progressiva e robusta fino al 2007 e una sostanziale stabilità tra il 2007 e il 2008 (quando gli effetti della crisi hanno cominciato a propagarsi). Il numero di viaggiatori in aereo è passato, in Europa (a 27), dai circa 560 milioni nel 2002 ad oltre 700 milioni a partire dal 2005. Nel 2008, i passeggeri si sono attestati attorno a 804 milioni (sostanzialmente invariati rispetto al 2007) e nel 2010 hanno di poco superato i 786 milioni. Considerazioni analoghe valgono per il caso

¹ L'analisi è stata condotta prendendo come riferimento nazionale lo scalo di Roma Fiumicino.

italiano. I dati Istat, che includono sia i servizi aerei interni e internazionali di linea sia i *charter*, mostrano che tra il 2003 e il 2008 si è avuto un incremento complessivo del traffico passeggeri nazionale pari al 33,35 per cento (a fronte di un numero di movimenti incrementatosi dell'11,95 per cento) e un aumento del traffico merci del 13,56 per cento. I passeggeri complessivi sono passati da poco meno di 100 milioni nel 2003 a quasi 133 milioni nel 2008, avendo raggiunto nel 2007 un livello di poco inferiore ai 135 milioni grazie a una crescita rispetto al 2006 a doppia cifra (+10,86 per cento). Come anticipato, nel 2010 i passeggeri nazionali sono tornati a crescere, attestandosi poco al di sotto di quota 139 milioni (ENAC, 2011).

Proprio per la dinamica mostrata dal settore fino al 2008 e nonostante gli effetti negativi derivanti dalla pesante fase recessiva, nell'arco del prossimo ventennio la domanda di servizi di trasporto aereo è attesa praticamente ovunque in crescita. Per quanto previsioni a così lungo termine vadano prese con le dovute cautele, non si può ignorare che tutti gli scenari proposti, dai più ottimisti ai più conservativi, recano numeri impressionanti. Ad esempio, l'*Airports Council International* (ACI) nel *Global Traffic Forecast Report 2008-2027* (ACI, 2009; citato in ICAO, 2008) prevede che a livello globale il numero di passeggeri passi dai 4,8 miliardi del 2008 a 11 miliardi nel 2027, sulla base di una crescita media annua – pari al 4,2 per cento – principalmente trainata dall'incremento di traffico sulle tratte internazionali. Prospettive altrettanto rosee si associano alla situazione europea, come si evince dalla lettura del *Long Term Forecast* pubblicato da Eurocontrol (Eurocontrol, 2010). In questo *report*, che focalizza la propria attenzione sul traffico europeo associato ai voli strumentali (vale a dire la quasi totalità del traffico commerciale) di pertinenza ESRA (*Eurocontrol Statistical Reference Area*), sono riportate previsioni basate su quattro scenari differenti, caratterizzati da diversi livelli di alcune variabili opportunamente selezionate. Sulla base di tali elaborazioni, al 2030 si prevede nell'ESRA un numero di movimenti compreso tra 13,1 e 20,9 milioni (a seconda dello scenario), cioè da 1,4 a 2,2 volte il traffico del 2009, il che implicherebbe tra i 500 e i 1.500 voli aggiuntivi al giorno e una crescita media annua del traffico inclusa nella forchetta 1,6-3,9 per cento. Nello scenario più probabile, sarebbe la Germania a beneficiare maggiormente di tali dinamiche (più di 5.000 voli aggiuntivi al 2030), seguita da Italia, Francia, Inghilterra e Turchia (tra 3.500 e 5.000 voli extra). Il *report* prosegue evidenziando che al 2030, alla luce delle previsioni di aumento del traffico e tenendo conto dei piani di investimento dichiarati dalle società di gestione aeroportuale e dai governi, c'è un rischio consistente che la capacità installata non sia sufficiente a soddisfare tutta la domanda. L'eccesso di domanda è stimato nell'ordine dei 5 milioni di movimenti nello scenario più ottimistico, che diventano 700.000 in quello più pessimistico, con la conseguenza che alcuni scali finirebbero per trovarsi in una situazione di elevata congestione.

2.2. *Le necessità di riorganizzazione e di potenziamento del sistema aeroportuale italiano*

A fronte di un simile quadro prospettico vi è una crescente e diffusa consapevolezza che la filiera del trasporto aereo debba essere interessata da profondi cambiamenti: da un lato i vettori devono avere la capacità strategica di sviluppare la propria offerta in modo da renderla maggiormente corrispondente all'evoluzione del sistema di preferenze degli utenti; dall'altro i sistemi aeroportuali vanno adeguatamente potenziati (sia sotto il profilo della capacità produttiva che della qualità dei servizi erogati). A questo proposito, è cruciale riflettere sul fatto che tali cambiamenti hanno tempistiche decisamente diverse. Mentre le compagnie aeree possono adeguare la propria struttura, le proprie strategie e la propria flotta con relativa tempestività, la modifica della capacità e della qualità dei sistemi aeroportuali richiede un orizzonte temporale ben più lungo. In assenza di misure efficaci e tempestive sul versante infrastrutturale, quindi, può facilmente accadere che mentre i vettori, evolvendosi, sollecitano la crescita della domanda di trasporto aereo, gli aeroporti finiscano per risultare un collo di bottiglia – perché ancorati a una dotazione infrastrutturale che non ha avuto il tempo di potenziarsi – con il rischio di limitare i molteplici benefici attesi associati allo sviluppo del settore².

Proprio tale circostanza spiega il perché, nonostante l'attuale situazione di difficoltà finanziarie ed economiche, da più parti sia rappresentata la necessità che il tema degli investimenti nel comparto aeroportuale sia affrontato con celerità.

In un simile quadro complessivo la realtà italiana presenta specificità tali da rendere, se possibile, la questione ancora più delicata. Infatti, il volume di risorse investite in Italia nel settore aeroportuale è finora stato non soltanto sistematicamente inferiore rispetto ai principali sistemi aeroportuali europei (ICCSAI, nel *Fact Book* 2009, riporta che nel triennio 2005-2007 l'investimento medio per passeggero è stato nell'ordine dei 2,5 Euro a fronte di una media europea di 12 Euro), ma anche destinato alla proliferazione degli scali piuttosto che al potenziamento di quelli già esistenti. Per di più, come lucidamente osservato nell'ambito dell'indagine conoscitiva promossa dalla IX Commissione della Camera dei Deputati (d'ora in avanti Indagine Conoscitiva), il settore nel nostro

² ACI Europe (2010b) sottolinea come gli aeroporti non soltanto supportino l'attività economica locale, ma spesso finiscano per definirla. L'aeroporto di Parigi (Charles de Gaulle) è responsabile di circa 90.000 posti di lavoro direttamente e di quasi 270.000 nel bacino di riferimento; il governo olandese stima che l'aeroporto di Amsterdam (Schiphol) rappresenta circa il 2 per cento del PIL, con una previsione del 2,8 per cento nel 2015; l'aeroporto di Monaco costituisce un catalizzatore di altre attività economiche al punto che ogni 18 giorni una nuova impresa si localizza nelle vicinanze (peraltro, ogni giorno questo aeroporto genera 4 nuovi posti di lavoro diretti e indiretti).

Paese si è sviluppato per effetto di spinte autonome in assenza di una programmazione nazionale capace di individuare una strategia coerente di sviluppo.

Così, il sistema aeroportuale nazionale annovera al proprio interno circa 100 scali, soltanto 46 dei quali utilizzati per traffico commerciale con voli di linea. Sulla base dei dati più recenti resi disponibili da ENAC (2011, riferiti al 2010), i primi 20 scali ospitano il 93,5 per cento del traffico passeggeri, mentre gli 8 aeroporti a rilevanza comunitaria³ insieme a Palermo e Roma Ciampino coprono più del 74,6 per cento del traffico passeggeri. Come sottolineato anche nell'Indagine Conoscitiva, nonostante l'Italia abbia dimensioni economiche paragonabili a quelle della Francia, della Germania e del Regno Unito, il traffico aereo risulta essere sostanzialmente inferiore a quello di questi paesi. Peraltro, nel 2010 l'aeroporto più grande, Roma Fiumicino, ha totalizzato un numero di passeggeri (circa 36 milioni) di gran lunga più basso rispetto a Londra Heathrow (quasi 66 milioni), Francoforte (53 milioni) e Parigi Charles de Gaulle (58 milioni) (ICCSAI, 2011).

Anche il volume del trasporto aereo delle merci appare estremamente limitato nel nostro Paese, nonostante le enormi potenzialità derivanti dalla posizione strategica che l'Italia vanta nell'area mediterranea. Nel 2010 (ICCSAI, 2011) il mercato cargo nazionale in termini di tonnellate di merce trasportate (circa 882.000 t, quasi la metà delle quali coperte dall'aeroporto di Milano Malpensa secondo i dati ENAC 2011) ha mostrato dimensioni inferiori alla metà di quello francese (circa 2.084.000 t), pari a circa un terzo di quello del Regno Unito (circa 2.319.000 t) e poco più di un quinto di quello tedesco (circa 4.178.000 t).

I dati finora esposti si prestano a una doppia riflessione preliminare. Da un lato appare chiaro che l'Italia abbia ancora di fronte opportunità di sviluppo del settore ragguardevoli, dall'altro che le cause che hanno portato il sistema italiano a essere relativamente involuto rispetto ai principali paesi europei devono essere attentamente analizzate e tempestivamente rimosse.

2.3. Le criticità del sistema aeroportuale italiano

Semplificando radicalmente, molte delle ragioni dell'attuale atrofia del sistema aeroportuale italiano sono riconducibili a livelli e a decisioni di investimento non sempre adeguati, sostanzialmente a causa di due ordini di criticità: l'approccio e le scelte (mancate) di regolamentazione economica; l'assenza di una visione di politica industriale sistemica.

³ Vale a dire quelli con traffico superiore ai 5 milioni di passeggeri. Si tratta degli scali di: Roma Fiumicino, Milano Malpensa, Milano Linate, Venezia Tessera, Bergamo Orio al Serio, Catania Fontanarossa, Napoli Capodichino e Bologna Marconi.

Il passaggio dallo Stato Gestore allo Stato Regolatore (La Spina, Majone 2000) ha costituito un cambiamento radicale del modello di intervento pubblico nell'economia. Il paradigma privatizzazioni/liberalizzazioni/regolamentazione che è stato applicato, con modalità e tempi diversi, ai settori a rete precedentemente serviti da monopolisti pubblici rappresenta la traduzione operativa di una filosofia per la quale lo Stato deve favorire il raggiungimento degli obiettivi di politica economica non attraverso un impegno diretto di risorse pubbliche, ma disegnando regole tese a orientare la libera interazione dei soggetti economici verso gli obiettivi ritenuti collettivamente rilevanti. Il modello di intervento dello stato regolatore, dunque, dovrebbe articolarsi in due direttrici inestricabilmente legate l'una all'altra. Da un lato è necessario porsi obiettivi di sviluppo generali e settoriali, frutto di scelte di natura politica – e per questo è indispensabile che si dia luogo a una pianificazione figlia di una visione sistemica e di lungo periodo – dall'altro occorre specificare gli strumenti mediante i quali tali obiettivi possano essere perseguiti efficacemente – vale a dire disegnare regole tali da creare uno schema di incentivi economici per gli operatori coerente con il raggiungimento dello scopo finale.

Quando tale modello deve essere applicato a settori tecnologicamente maturi e con domanda relativamente stabile, l'aspetto pianificatorio diventa marginale e quello regolatorio può essere sostanzialmente semplificato: lo schema di incentivi deve essere disegnato in modo da massimizzare l'efficienza statica, inducendo gli operatori a praticare prezzi più bassi (strettamente orientati ai costi) e a ottenere una remunerazione del capitale investito non superiore a quella considerata «normale». In entrambi i casi è tipicamente sufficiente garantire la libertà di entrata di potenziali concorrenti (laddove possibile) o prevedere misure di regolamentazione dei prezzi.

Nel caso di settori dinamici e in espansione, invece, il tema degli investimenti diventa cruciale: occorre, quindi, disegnare regole che incentivino gli operatori a investire e a farlo in modo coerente con l'ottenimento degli effetti auspicati sul sistema socioeconomico. In tali circostanze, l'assenza di un'adeguata pianificazione a monte rischia di produrre risultati indesiderati (ad esempio, alcuni operatori investono troppo, altri troppo poco rispetto a quanto ritenuto utile ai fini del raggiungimento degli obiettivi politicamente stabiliti), mentre un sistema di regole tarato sulla massimizzazione dell'efficienza statica avrebbe la conseguenza di non consentire agli operatori di generare risorse sufficienti a sostenere il potenziamento infrastrutturale.

Ciò premesso, come detto, il settore aeroportuale italiano presenta da lungo tempo peculiari criticità in ordine al tema degli investimenti.

Il grosso degli investimenti infrastrutturali è stato storicamente finanziato, anche dopo la liberalizzazione del settore, attraverso il ricorso a risorse esterne alle gestioni aeroportuali e di provenienza essenzialmente pubblica. Solo qualche anno fa (nel dicembre del 2005), la Corte dei Conti in un'indagine scriveva:

«lo stato di realizzazione della riforma che doveva portare alla piena ed efficace operatività di società autonome per la gestione aeroportuale e al ridimensionamento – se non proprio alla cessazione – degli interventi finanziari statali per la realizzazione delle infrastrutture risulta [...] a distanza di oltre dieci anni, tuttora parziale e tale da non aver ancora realizzato quel processo di trasformazione e adeguamento delle funzioni e dei servizi alle mutate esigenze del settore, da realizzarsi anche con l'adozione di un nuovo modello giuridico-economico fondato sul carattere imprenditoriale dell'attività, in linea con il processo di liberalizzazione dei servizi del trasporto aereo» (Corte dei Conti, 2005; p. 65).

Queste valutazioni (la cui validità sopravvive anche oggi per molti scali) e in particolare la circostanza di investimenti finanziati prevalentemente con risorse pubbliche – il cui volume è stato peraltro anche prima del 2005 esiguo rispetto a sistemi aeroportuali di altri paesi⁴ – vanno però adeguatamente contestualizzate. Ai gestori aeroportuali, nelle more dell'applicazione della regolamentazione economica prevista prima nella Delibera CIPE 86/2000 e poi nella legge 248/2005 e nella connessa Delibera CIPE 38/2007 (in conformità della quale sono stati approvati finora solo cinque Contratti di Programma, relativi agli scali di Napoli, di Pisa, di Bari, di Brindisi e di Bologna⁵), sono stati riconosciuti, a prescindere da considerazioni di natura economica⁶, diritti aeroportuali sistematicamente inferiori alla media europea. L'analisi di *benchmarking* tariffario, cui si rimanda per approfondimenti (si veda il par. 3, *infra*), dimostra che i corrispettivi aeroportuali applicati nello scalo di Roma Fiumicino risultano sensibilmente inferiori rispetto a quelli di altri aeroporti europei e mondiali analoghi per vocazione e importanza. In particolare, si mostra come in riferimento all'anno 2008 le tariffe dello scalo romano siano tra il 25 e il 32 per cento⁷ inferiori rispetto a quelle praticate negli aeroporti internazionali con cui Fiumicino è collegato; la forchetta diventa 39-45 per

⁴ Infatti, al di là dei dati già citati e riferiti al triennio 2005-2007 (si veda il par. 2.2, *supra*), anche in epoca precedente il differenziale di investimenti tra Italia e altre nazioni europee ha fatto registrare valori significativi. Secondo quanto riporta Clò (2004), citando uno studio della Morgan Stanley Research, gli investimenti in corso e programmati in Italia nel 2004 ammontavano complessivamente a 2 miliardi di Euro, vale a dire meno di quanto previsto in progetti di espansione presentati da singoli aeroporti stranieri (Francoforte, con 3,3 miliardi; Heathrow, con 5,4 miliardi; Berlino con 3,4 miliardi e così via).

⁵ Si veda il sito *web* ENAC: http://www.enac.gov.it/La_Regolazione_Economica/Aeroporti/Contratti_di_Programma/Stipulati/index.html (visitato in data 29 marzo 2012).

⁶ C'è anzi un tacito consenso tra le società di gestione sul fatto che le tariffe aeroportuali siano state tenute volontariamente a un livello contenuto nell'interesse di quella che allora era la compagnia di bandiera.

⁷ La forchetta fa riferimento alla tipologia di corrispettivi inclusi nell'analisi. Il livello inferiore si riferisce ai totali 1 (atterraggio e decollo, passeggero, sicurezza, parcheggio e *reduced mobility*), il livello superiore si riferisce ai totali 2 (che includono ulteriori compensi lato aria previsti negli scali esteri). Si rimanda al paragrafo 3 (*infra*) per approfondimenti.

cento quando si fa riferimento solo agli aeroporti comunitari, mentre passa a 33-41 per cento quando si considerano i maggiori aeroporti in ciascun Paese dell'UE-15 (Italia esclusa). Sotto il profilo qualitativo si confermano così le risultanze emerse in altri lavori: lo studio Certet in Assaeroporti (2006) mostra, ad esempio, che a seconda dell'aeromobile considerato le tariffe aeroportuali in Italia erano nel 2006 tra il 19 e il 49 per cento al di sotto della media europea.

2.4. *I principali nodi critici*

Il problema della liberalizzazione e della regolamentazione del settore dei servizi aeroportuali è stato a lungo dibattuto in letteratura, in modo particolare in Italia dove il susseguirsi nel tempo di interventi regolatori ha sollecitato a più riprese l'attenzione degli studiosi.

Già prima dell'approvazione della Delibera CIPE 86/2000, le esperienze estere avevano chiarito il funzionamento dei principali strumenti a disposizione del regolatore e i potenziali rischi che discendevano da un cattivo uso degli stessi (Ponti, 2000). Dopo l'intervento del CIPE era opinione diffusa che i *policy-maker* nazionali avessero regolato il settore aeroportuale «con scarsa cognizione di causa e con scarsa o nulla aderenza alla realtà delle cose» (Clò, 2004; p. 468) e che la forte incertezza connessa all'allora vigente assetto regolatorio avrebbe disincentivato o addirittura reso impossibile la realizzazione di investimenti da parte delle società di gestione. La ragione di una situazione di questo tipo poteva essere individuata nell'inadeguatezza dell'azione pubblica e nella totale assenza di un quadro strategico di politica industriale e regolatoria. *De facto* si registrava la mancata applicazione della Delibera CIPE 86/2000, ostacolata da un lato dall'ostruzionismo dei gestori aeroportuali e dall'altro dall'emersione di nuove problematiche (in particolare la progressiva privatizzazione delle società di gestione) di fronte alle quali lo Stato si presentava del tutto impreparato (Sebastiani, 2004). Il dibattito si accendeva nuovamente a seguito dell'approvazione della legge 248/2005 sui «requisiti di sistema». Di fronte a tariffe aeroportuali fissate dal Ministero dei Trasporti mediante decreti con valenza provvisoria, e dunque in maniera discrezionale e poco trasparente, questa legge sembrava costituire un'occasione concreta per una regolazione equilibrata del rapporto tra vettori/passeggeri e aeroporti poiché semplificava la disciplina previgente, eliminando consuetudini non giustificabili e introducendo meccanismi di penalizzazione per i gestori inadempienti (Alderighi, Baccelli 2006). Permaneva, tuttavia, l'assenza di un'adeguata «visione d'insieme» di politica industriale con riguardo al tema degli investimenti nelle infrastrutture aeroportuali (Barone, Bentivogli 2006). La Delibera CIPE 38/2007, la cui attuazione dipendeva dall'emanazione di linee

guida ENAC, era ispirata proprio alla legge sui «requisiti di sistema» e aveva il compito di risolleverare il processo regolatorio dalla situazione di stasi in cui giaceva da anni, mettendo fine «all'impunita disapplicazione di ogni prescrizione normativa precedente» (Formica, 2007; p. 311). Situazione quest'ultima che sembrava aggravata proprio dall'introduzione della legge 248/2005, la quale aveva avuto l'effetto di interrompere tutte le istruttorie per i Contratti di Programma già avviate. A complicare il quadro normativo e ad accentuare la discontinuità con le precedenti Delibere CIPE contribuiva, tuttavia, la successiva deroga alle norme vigenti introdotta con l'art. 17, comma 34-*bis* del d.l. 78/2009: si correva così un rischio concreto di sovrapposizione normativa e di conseguente proliferazione di Contratti di Programma e di contenziosi.

A valle di questa ricostruzione, appare dunque ancora del tutto attuale l'urgenza di «pervenire a una normativa di sistema che riconduca la regolazione tariffaria a una razionalità comune» (Sebastiani, 2009; p. 33). Restano almeno due, infatti, i principali nodi critici: la perdurante assenza di un piano nazionale che offra una necessaria «visione d'insieme» dell'intero sistema aeroportuale e fornisca indirizzi strategici di politica industriale e infrastrutturale, con effetti quindi penalizzanti in termini di investimenti realizzati; la persistenza di un impianto regolatorio incerto e in gran parte inattuato, che si traduce anche nella mancanza di trasparenza per quanto attiene alle tariffe aeroportuali (Sciandra, 2009).

Da questa prospettiva, il Capo II del Decreto Liberalizzazioni, che dà attuazione alla direttiva 2009/12/CE (già recepita con la legge 96/2010), sembra offrire una risposta adeguata, almeno sulla carta. Il legislatore, infatti, introduce un meccanismo di *regulation by negotiation* basato sull'obbligo di consultazione tra gestori e utenti dell'aeroporto per la determinazione dei diritti aeroportuali, previa selezione di un modello tariffario tra quelli predisposti dalla futura «Autorità dei Trasporti»⁸ (art. 76). Questo intervento può potenzialmente semplificare e rendere più flessibile l'approccio regolamentare. Viene poi fatto esplicito riferimento alla necessità di incentivare gli investimenti nell'ambito di una crescita bilanciata della capacità aeroportuale (art. 71.3). In tal senso, sono state gettate le basi per un nuovo approccio volto a favorire l'equilibrato sviluppo delle infrastrutture aeroportuali. Resta, tuttavia, l'evidenza che si tratta pur sempre dell'ennesimo tassello all'interno del complesso *puzzle* di leggi nazionali, la cui effettiva applicazione viene nuovamente ritardata.

In sintesi, al di là delle singole misure regolatorie, qualora si intenda promuovere l'indispensabile potenziamento delle infrastrutture aeroportuali, le

⁸ Il Capo II del Decreto Liberalizzazioni fa riferimento a un'Autorità nazionale di sorveglianza (art. 73) le cui funzioni verranno svolte pro-tempore dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, in attesa della piena operatività dell'Autorità dei Trasporti (art. 36).

criticità alle quali è necessario porre rimedio sono, nel caso italiano, chiaramente identificabili: occorre maggiore stabilità del quadro regolatorio, una regolamentazione economica coerente con l'obiettivo di favorire gli investimenti e l'adozione di una visione sistemica del trasporto nazionale.

2.4.1. *Stabilità del quadro regolatorio*

Alla luce del Decreto Liberalizzazioni, è cruciale che si apra una nuova stagione di regolazione del settore aeroportuale, che faccia della stabilità, della chiarezza e della snellezza (sia del quadro di regole che delle procedure) tre dei propri connotati peculiari. Non è pensabile, e in effetti il passato lo conferma⁹, che i gestori aeroportuali intraprendano progetti di investimento cospicui nell'ambito di un quadro regolatorio incerto, né che il procedimento per l'approvazione dei Contratti di Programma possa durare indefinitamente (come ad esempio nel caso del Contratto di Programma degli Aeroporti di Puglia, il cui completamento della procedura ha richiesto oltre 2 anni).

2.4.2. *Regolamentazione e investimenti*

In secondo luogo, per tentare di risolvere il problema del potenziamento infrastrutturale la regolamentazione deve essere concepita in modo tale da indurre gli operatori 1) a generare (temporaneamente) risorse aggiuntive da destinare agli investimenti; 2) a investire il volume di risorse generate.

Consentire la generazione di risorse aggiuntive da destinare agli investimenti

Soprattutto in una fase di difficoltà economiche come quella attuale, le misure regolatorie che precedono il Decreto Liberalizzazioni sono problematiche poiché non mettono i gestori aeroportuali nelle condizioni di sostenere finanziariamente piani di investimento ingenti. La legge 248/2005 (che detta i principi cui è ispirata la successiva Delibera CIPE 38/2007) prevede, ad esempio, che il recupero degli esborsi relativi a un investimento avvenga, attraverso l'adeguamento delle tariffe (strettamente orientate ai costi), solo a partire dal momento dell'entrata in esercizio delle nuove infrastrutture (secondo ciò

⁹ Uno dei motivi per i quali la Delibera 86/2000 non è stata mai concretamente applicata è stato che a partire dalla sua approvazione, i soggetti a vario titolo interessati al processo di determinazione delle tariffe hanno dibattuto sui criteri di implementazione, il cui utilizzo era ritenuto eccessivamente complicato, senza addivenire a soluzioni condivise. Tra le questioni più spinose c'era il riconoscimento, a fini regolatori, del valore delle opere finanziate dallo Stato nel capitale investito dei gestori privatizzati.

che potremmo definire un'applicazione stringente del principio di «chi usa paga»). Con un simile schema regolatorio, per forza di cose, si producono tensioni finanziarie tali da far desistere gli operatori dall'investire, a meno che agli stessi non sia parallelamente consentito di generare altrimenti, ad esempio nell'ambito di altre attività non sottoposte a regolamentazione economica, risorse sufficienti.

La stessa legge 248/2005, tuttavia, contingenta anche quest'ultimo canale poiché prevede l'applicazione di un meccanismo di *mixed till* (detto anche di «*single till* parziale»), in ottemperanza al quale nella determinazione delle tariffe aeroportuali si deve tenere conto, detraendolo dai costi riconosciuti in tariffa, del 50 per cento del margine ottenuto sulle attività commerciali¹⁰.

In sostanza, la scelta del regolatore italiano di imporre allo stesso tempo una stretta applicazione del principio del «chi usa paga» e del regime di *single till* appare fondata più su motivazioni ideologiche (il perseguimento della massima efficienza allocativa statica) che tecniche e finisce per ingessare la capacità dei gestori aeroportuali di generare risorse da destinare agli investimenti¹¹.

Peraltro, esiste una copiosa letteratura scientifica nella quale si dimostra la preferibilità (anche sotto il profilo dell'efficienza statica) – soprattutto quando si deve dare risposta a un problema di investimenti in capacità – del *dual till* (meccanismo secondo il quale sono prese in considerazione ai fini regolatori solo le cosiddette attività *aviation*) rispetto alle diverse forme di *single till*. Formica (2007) mostra come un regime di *single till*, costituendo di fatto un sistema di sussidio incrociato tra attività, generi segnali di prezzo inappropriati che portano a comportamenti non efficienti degli utenti e degli stessi operatori (di opinione contraria Czerny, 2006). Inoltre, la CAA (2000) sottolinea che il meccanismo di *single till* non riduce l'inefficienza allocativa connessa con lo sfruttamento della posizione monopolistica del gestore aeroportuale nelle attività commerciali, ma semplicemente impone la destinazione degli extraprofiti generati. Oum, Zhang e Zhang (2004) sostengono che con il meccanismo di *price cap* i gestori aeroportuali hanno in generale un incenti-

¹⁰ Per la precisione, l'art. 11-*nonies* della legge 248/2005 dispone che per la determinazione delle tariffe bisogna tenere conto «di una quota non inferiore al 50 per cento del margine conseguito dal gestore aeroportuale in relazione allo svolgimento nell'ambito del sedime aeroportuale di attività non regolamentate». In teoria, quindi, il dettato normativo sarebbe compatibile anche con un modello di *single till* puro. Tuttavia, la Delibera CIPE 38/2007 ha disposto che la quota del margine commerciale da portare in detrazione fosse pari proprio al 50 per cento, configurando così un «*single till* parziale» (o anche *mixed till*).

¹¹ A questo proposito, giova osservare che il Regno Unito è uno dei paesi nei quali il regime del *single till* è applicato (è per la verità in corso una valutazione circa l'opportunità di passare al *dual till*), ma il sistema regolatorio permette la pratica del prefinanziamento dei progetti di investimento (*pre-funding*). Ciò testimonia che i due strumenti – *single till* e stretta applicazione del principio del «chi usa paga» – devono ritenersi sostituti e non complementari.

vo a sottoinvestire, ma dimostrano che il problema dell'*underinvestment* è più marcato nel caso del *single till* rispetto al *dual till*.

Preservare l'incentivo a investire

Va in ultimo sottolineato che, anche qualora i gestori aeroportuali disponessero di risorse sufficienti per il potenziamento delle proprie infrastrutture, ciò non implicherebbe automaticamente che esse sarebbero investite. Se sulla base della regolamentazione vigente gli operatori avessero la prospettiva di ottenere una remunerazione del capitale investito troppo bassa, ad esempio perché fosse riconosciuto in tariffa un premio per il rischio giudicato insufficiente, evidentemente non avrebbero incentivo a investire.

2.4.3. *La necessità di una visione sistemica del trasporto*

Si è già avuto modo di fare ripetutamente cenno al fatto che lo sviluppo degli aeroporti sia avvenuto in Italia in totale assenza di coordinamento. La proliferazione, oltre ogni ragionevole necessità, del numero degli scali che ne è derivata ha comportato una dispersione di risorse con effetti complessivamente negativi. Tali risorse, infatti, sono state utilizzate, invece che dove necessario per il potenziamento delle infrastrutture (lato aria, lato terra e di collegamento intermodale), per costituire aeroporti che – privi di un bacino di utenza adeguato – non hanno portato alcun beneficio tangibile al territorio di riferimento. Anzi, la proliferazione degli scali minori ha talvolta innescato fenomeni di cannibalismo, riducendo le possibilità di espansione di quelli già operanti nello stesso bacino di riferimento. Si è così finito per limitare, anziché espandere, la capacità di assorbimento del traffico aereo nel nostro Paese. In questo modo, peraltro, si è alimentata tra i gestori una rincorsa ad attirare, mediante agevolazioni e sostegni spesso poco trasparenti, le compagnie aeree (principalmente le *low cost*) senza le quali la loro sostenibilità economica e finanziaria sarebbe risultata preclusa: i successi repentini, ma di breve periodo, fatti registrare da alcuni scali sono stati determinati molto spesso dalle scelte strategiche anche di un solo vettore.

Per evitare che le risorse disponibili in futuro siano dissipate in troppi rivoli e abbiano perfino effetti controproducenti sul sistema Paese, è indispensabile che lo sviluppo del settore aeroportuale italiano avvenga sulla base di una pianificazione attenta, decisa dopo un'analisi approfondita delle potenzialità e delle possibili vocazioni degli scali esistenti, nonché delle esigenze dei territori nei quali insistono. Tale visione strategica, si badi, deve essere assecondata, e non limitata, dalla regolamentazione economica, che va pertanto concepita in modo flessibile sia sul piano dell'approccio che delle misure concretamente poste in essere: l'uno e le altre devono poter

essere articolate caso per caso in funzione delle specificità e delle necessità dei singoli scali.

In un quadro più generale, assume importanza cruciale anche la capacità di coordinare la pianificazione del sistema nazionale dei trasporti con l'ampliamento degli aeroporti che si ritiene vadano potenziati. A questo proposito, tra i fattori che pongono criticità in ordine allo sviluppo del sistema aeroportuale, l'Indagine Conoscitiva (p. 23) annovera la sostanziale mancanza di integrazione tra gli scali attualmente esistenti e le altre reti di trasporto (ferroviaria, metropolitana, stradale e autostradale): nessun aeroporto ha collegamenti di tipo metropolitano, soltanto 6 aeroporti hanno collegamenti con la rete ferroviaria e nessuno ha collegamenti con la rete ferroviaria ad alta velocità (soltanto 2, sulla base degli studi predisposti, potrebbero essere interconnessi).

Si noti che il problema dell'assenza di collegamenti intermodali è rilevante non soltanto nel caso del trasporto aereo passeggeri, ma anche, e forse a maggior ragione, in relazione al trasporto aereo delle merci. Infatti, affinché i servizi cargo possano integrarsi in un sistema logistico efficiente e capace di assicurare tempi di trasporto certi e contenuti occorre che non vi siano colli di bottiglia tra il sedime aeroportuale e le località di origine/destinazione delle merci.

In sostanza, perché il sistema aeroportuale diventi un'infrastruttura strategica all'interno del sistema Paese è necessario, quindi, recuperare una visione unitaria della pianificazione del trasporto (delle merci e delle persone), ma anche adottare un approccio regolatorio sufficientemente flessibile.

3. LE RISORSE FINANZIARIE POTENZIALMENTE GENERATE DA UN ADEGUAMENTO TARIFFARIO: BENCHMARKING ANALYSIS PER L'AEROPORTO DI ROMA FIUMICINO

3.1. *La regolazione economica*

In permanenza di un regime di *single till* l'unica strada possibile per effettuare investimenti ingenti, al di là dell'utilizzo di risorse pubbliche, appare quella del prefinanziamento (il cosiddetto *pre-funding*) delle opere. Questa pratica, ammessa anche dall'ICAO a certe condizioni¹², ha trovato e trova tuttora applicazione in diversi contesti internazionali. Ad esempio, negli Stati Uniti è applicato un corrispettivo, la cosiddetta *Passenger Facility Charge*, il cui introito è destinato allo sviluppo di progetti futuri; anche in Canada, alcuni aeroporti privatizzati, che non hanno più accesso a risorse pubbliche

¹² Si veda il punto 32 dell'ottava edizione del volume *ICAO's Policies on Air Navigation Services* (Doc. n. 8092).

praticano una *Airport Improvement Fee*¹³. Tale soluzione, ferma restando la necessità di approntare controlli e monitoraggi finalizzati a verificare che i gestori si impegnino effettivamente nel realizzare gli investimenti, avrebbe anche il pregio di rendere più uniforme l'evoluzione temporale delle tariffe – altrimenti soggette a incrementi significativi dal momento di entrata in esercizio dell'infrastruttura di nuova costruzione – e di consentire la verifica preliminare dell'esistenza di un'adeguata disponibilità a pagare da parte degli utenti. Nel valutare l'opportunità di utilizzare schemi di *pre-funding*, peraltro, vanno debitamente considerati anche gli effetti redistributivi che le tariffe aeroportuali possono avere tra paesi. Gli aeroporti internazionali che utilizzano forme di *pre-funding* di fatto drenano una certa quota delle risorse dall'estero, assunto che gli utenti (passeggeri e vettori) stranieri costituiscono una porzione tipicamente cospicua del totale (in particolare nei grandi *hub* internazionali). La scelta di finanziare eventuali nuove infrastrutture aeroportuali ricorrendo alla fiscalità generale oppure attraverso forme di *pre-funding* interessa, quindi, soggetti diversi e ha di conseguenza effetti redistributivi non sovrapponibili che vanno opportunamente tenuti presenti.

Come emerge dalla *benchmarking analysis* di seguito sviluppata, il livello relativamente ridotto dei diritti aeroportuali correntemente praticati in Italia sembra lasciare ampi margini per sostenere agevolmente l'adozione di forme di *pre-funding*.

3.2. *La benchmarking analysis internazionale, in condizioni di reciprocità tariffaria, per lo scalo di Roma Fiumicino*

3.2.1. *Nota introduttiva*

Sulla base delle informazioni disponibili, si è deciso di incentrare l'analisi di *benchmarking* internazionale delle tariffe aeroportuali¹⁴ esclusivamente sui voli commerciali offerti nell'aeroporto «Leonardo Da Vinci» di Roma Fiumi-

¹³ ACI Europe sottolineava in un Working Paper (WP52) presentato nel 2000, «the practice of controlled pre-financing is well established internationally. In the UK, in 1996, the Airports Regulator approved pre-financing at London Heathrow through five years of price rises three percent lower than consumer price inflation (CPI -3), followed by five years of CPI +2. Avoidance of pre-financing would have required five years of CPI -8, followed by CPI +13,5 annually. In the US, a passenger facility charge can be levied to pre-finance investment for up to five years before construction starts. In Canada, passenger facility charges are also used at certain privatized airports which no longer have access to government funding» (ACI Europe, 2000; p. 2).

¹⁴ Per indicare le risorse finanziarie incassate dalle società di gestione aeroportuale, nel corso della trattazione si utilizzeranno alternativamente e indistintamente i termini tariffa, diritto, compenso e corrispettivo.

cino (FCO), assumendo come riferimento temporale l'anno 2008¹⁵ e focalizzando l'attenzione sui 116 collegamenti internazionali con traffico complessivo passeggeri superiore alle 20.000 unità.

In particolare, l'analisi è sviluppata attraverso l'implementazione di un modello di calcolo dei flussi finanziari generati dai collegamenti internazionali in condizioni di reciprocità tariffaria. In questo modo si intende:

- da un lato verificare se e in quale misura esistano dei differenziali tariffari tra lo scalo nazionale e quelli esteri e se sia confermata la circostanza evidenziata a più riprese (ad esempio nella Delibera 86/2000 e in Assaeroporti, 2006) di tariffe aeroportuali italiane significativamente inferiori a quelle vigenti in altri paesi (europei e non);
- dall'altro quantificare le risorse aggiuntive che verrebbero generate da un riallineamento dei compensi nazionali alla media delle tariffe praticate all'estero.

3.2.2. *La metodologia utilizzata*

Le tariffe reciproche

Partendo dai flussi di passeggeri e aeromobili che nel 2008 hanno avuto come origine o destinazione l'aeroporto di Roma FCO, si procede all'operazione di *benchmarking*: si confronta il totale delle risorse incassato da Aeroporti di Roma¹⁶ (AdR), sulla base delle tariffe lato aria allora vigenti, con quello che sarebbe stato altrimenti introitato se le tariffe lato aria fossero state, per ciascun collegamento, pari a quelle praticate nei singoli scali esteri di origine/destinazione della tratta. In questo modo si stima, in altre parole, quanto è stato raccolto nelle infrastrutture estere a parità di quantità e tipologia di movimentazioni.

Il monte risorse che risulta da un calcolo simile corrisponde concettualmente a quello che si incasserebbe utilizzando, per ciascuna tipologia di servizio considerato, una tariffa di riferimento composta dalla media delle tariffe praticate nei diversi aeroporti internazionali collegati, ponderate per il numero di passeggeri e di voli registrati su ciascuna tratta.

¹⁵ Si è scelto di fare riferimento all'anno 2008 in modo da avere una fotografia recente, ma il meno possibile distorta dagli effetti della crisi economica e finanziaria (che ha infatti colpito il traffico passeggeri e merci solo negli ultimi mesi del 2008).

¹⁶ Aeroporti di Roma S.p.A. è la concessionaria esclusiva per la gestione e lo sviluppo del Sistema aeroportuale della Capitale, costituito dall'aeroporto intercontinentale «Leonardo da Vinci» di Fiumicino e dal «Giovanni Battista Pastine» di Ciampino.

Le informazioni disponibili e i dati necessari per l'analisi

La realizzazione dell'analisi di *benchmarking* conta sulla disponibilità di informazioni dettagliate circa le tariffe applicate nello scalo di Roma FCO per l'anno 2008, fornite direttamente da AdR, mentre per le tariffe aeroportuali internazionali è utilizzata la pubblicazione *IATA Airport, ATC and Fuel Charges Monitor* (IATA, 2008). L'analisi è complicata dal fatto che spesso gli aeroporti stranieri praticano corrispettivi disomogenei per natura, per base di calcolo e per destinazione degli incassi (tasse fissate nei diversi Stati¹⁷, diritti aggiuntivi richiesti a vario titolo¹⁸ a vettori e/o passeggeri, tariffe per l'uso delle infrastrutture centralizzate¹⁹ e talvolta per i servizi di *handling*). Per tale ragione è inevitabile un lavoro di armonizzazione affinché il confronto internazionale sia significativo.

Nonostante le numerose informazioni raccolte e il notevole livello di dettaglio, è necessario introdurre, inoltre, alcune ipotesi semplificatrici (peraltro *standard* in questo tipo di analisi).

Le ipotesi introdotte

Considerando il traffico passeggeri generato dai collegamenti internazionali operati dall'aeroporto di Roma FCO, si ipotizza che:

- nessun passeggero sia in *transit/transfer* verso altre destinazioni;
- nessun passeggero sia esentato dal pagamento dei corrispettivi previsti²⁰;
- il numero dei passeggeri complessivamente registrato nella tratta sia equamente diviso tra partenze e arrivi²¹.

Non si prendono in considerazione i proventi che discendono dall'erogazione dei servizi di *handling*²². La direttiva 96/67/CE del Consiglio dell'Unione Europea ha gettato, infatti, le basi per la liberalizzazione dei servizi di assisten-

¹⁷ Ad esempio la *airport development tax* greca oppure la *airport tax* francese.

¹⁸ Ad esempio la *policy guard charge* dell'aeroporto di New York JFK oppure la *slot coordination charge* dell'aeroporto di Vienna VIE.

¹⁹ Ad esempio per i pontili di imbarco e sbarco passeggeri (*loading/boarding bridge*), per i sistemi di smistamento e riconsegna bagagli (*Baggage Handling System – BHS*) oppure per la gestione sistemi informatici centralizzati (*Common User Terminal Equipment – CUTE*).

²⁰ I primi due punti dell'elenco equivalgono a dire che tutti i passeggeri siano «originanti paganti interi».

²¹ Si ricorda infatti che lo scopo dell'analisi è quello di confrontare gli incassi degli aeroporti a parità di flusso di passeggeri.

²² L'allegato A della direttiva 96/67/CE elenca i servizi che rientrano nella definizione di *handling* e sono quindi interessati dalla disciplina europea: assistenza amministrativa a terra e supervisione; assistenza passeggeri; assistenza bagagli; assistenza merci e posta; assistenza operazioni in pista; assistenza pulizia e servizi di scalo; assistenza carburante e olio; assistenza manutenzione dell'aereo; assistenza operazioni aeree e gestione degli equipaggi; assistenza trasporto a terra; assistenza ristorazione (*catering*).

za a terra negli aeroporti dell'Unione. Ciò significa: da un lato che l'*handling* è progressivamente svolto, in virtù dello sviluppo del processo di liberalizzazione avviato, in condizioni di concorrenza tra erogatori di servizi e dunque non necessariamente dal gestore aeroportuale; dall'altro che i relativi prezzi vengono quindi fissati dal mercato e non sono sottoposti a regolazione²³.

A causa dell'eccessiva arbitrarietà delle ipotesi che sarebbero necessarie per includerle nel conteggio, inoltre, non si considerano: le *lighting surcharge* (e le eventuali ulteriori maggiorazioni notturne previste); le *noise charge*; le *terminal navaid charge* (dal momento che non costituiscono introiti per i gestori aeroportuali, ma per le autorità competenti per la sicurezza della navigazione aerea); i corrispettivi per le infrastrutture centralizzate²⁴ (dal momento che non è possibile conoscere per ciascun volo l'effettivo utilizzo di tali infrastrutture).

Ulteriori ipotesi e accorgimenti adottati nell'implementazione dell'analisi si riferiscono:

- ai rari casi in cui le tariffe relative all'*handling*, all'illuminazione notturna oppure alla rumorosità, siano incluse nella *landing charge* o nella *passenger charge*, in tali circostanze si procede, ove possibile, allo scorporo dei relativi importi;

- ai casi in cui siano previste tariffe di picco e fuori dal picco, in questa situazione si calcola una tariffa media ponderata che tenga conto del numero di ore del giorno che rientrano nella definizione di picco e di quelle definite fuori dal picco;

- alla *parking charge*, per la quale si ipotizzano, in via semplificativa, 1 ora di sosta per i voli continentali e 3 ore di sosta per i voli intercontinentali.

In generale, si privilegia una logica prudenziale cosicché le ipotesi e le modalità di calcolo adottate sono quelle, tra tutte le possibili, che minimizzano il differenziale tra il monte risorse a tariffe reciproche e quello a tariffe dello scalo di Fiumicino, in modo che la valutazione di *benchmarking* risulti la più cauta.

Un'ultima riflessione concerne le operazioni di conversione tariffaria necessarie per effettuare il confronto internazionale. Come noto, l'utilizzo del

²³ Si ricorda che attualmente in Italia i servizi di assistenza a terra sono sottoposti a regolamentazione tariffaria solo se erogati di fatto in regime di esclusiva dalle singole società di gestione.

²⁴ Le infrastrutture centralizzate, che possono essere affidate in via esclusiva dall'ENAC al gestore aeroportuale, sono ricondotte, a titolo esemplificativo, a: gestione sistema di smistamento e riconsegna bagagli; gestione tecnica pontili per l'imbarco e lo sbarco dei passeggeri o altri sistemi non frazionabili di trasporto dei passeggeri; gestione impianti centralizzati di alimentazione, condizionamento e riscaldamento aeromobili; gestione sistemi centralizzati di sghiacciamento aeromobili; gestione sistemi informatici centralizzati (informativa al pubblico, sala annunci, sistema di scalo *CUTE*, ecc.); gestione impianti statici centralizzati di distribuzione carburanti; gestione impianti centralizzati di stoccaggio e lavaggio materiali *catering*.

tasso di cambio per rendere omogenee grandezze espresse in valute differenti introduce alcune possibili distorsioni nelle comparazioni. Per tale ragione si ritiene opportuno proporre, per una serie di aeroporti selezionati, un confronto tra le tariffe basate sulla parità dei poteri d'acquisto, in modo da poter operare un'analisi sulla base della consistenza effettiva delle stesse in rapporto al potere d'acquisto degli utenti nelle diverse nazioni considerate.

Nel dettaglio, le tariffe espresse in valuta straniera sono convertite in Euro utilizzando:

- per i paesi inclusi nell'elenco dell'*Organisation for Economic Co-operation and Development* (OECD), il tasso di cambio, riferiti al 2008, disponibili *online* nel *database* OECD;
- per i restanti paesi, la media dei tassi di cambio giornalieri interbancari, registrati tra il 1° gennaio 2008 e il 31 dicembre dello stesso anno, disponibili *online* sul sito internet Oanda²⁵.

Il conteggio delle tariffe in termini di parità dei poteri d'acquisto (nel seguito PPP, dall'acronimo inglese *Purchasing Power Parities*) è effettuato per i primi 19 collegamenti esteri di origine/destinazione²⁶ (tralasciando Il Cairo²⁷), ordinati sulla base del traffico passeggeri complessivo, utilizzando gli opportuni tassi di conversione, riferiti al 2008, disponibili *online* nel *database* OECD.

Si sottolinea, infine, che, per rendere confrontabili i flussi finanziari, si procede alla stima delle risorse generate complessivamente per un approdo e un decollo, dal momento che in molti scali sono previsti corrispettivi, in alternativa, solo per l'approdo o per il decollo e solo per l'arrivo o per la partenza dei passeggeri, ma in altre realtà è fissato un unico corrispettivo per l'insieme dei due movimenti o corrispettivi differenti per ciascuno di essi.

3.2.3. I risultati della benchmarking analysis

Le risorse aggiuntive complessivamente generate

Sulla base dei dati a disposizione e delle ipotesi avanzate, emerge che, applicando tariffe reciproche per ogni tratta estera individuata, nel corso del

²⁵ Si veda Oanda (Forex Trading and Exchange Rates Services) all'indirizzo web: <http://www.oanda.com>.

²⁶ Si considerano i seguenti scali: LHR London, AMS Amsterdam, BRU Brussels, ATH Athens, VIE Vienna, FRA Frankfurt, CDG Paris, PRG Prague, CPH Copenhagen, ZRH Zuerich, TLV Tel Aviv, MUC Munich, SVO Moscow, LIS Lisbon, IST Istanbul, BCN Barcelona, EWR Newark, MAD Madrid, JFK New York.

²⁷ Non è possibile effettuare questo conteggio per lo scalo di CAI Il Cairo, 19° per numero di passeggeri complessivamente trasportati, poiché l'OECD non fornisce tassi PPP per l'Egitto.

2008 nello scalo di Roma FCO sarebbero state generate complessivamente risorse aggiuntive (si veda la fig. 1) per:

- 45,8 milioni di Euro, considerando esclusivamente le tariffe per atterraggio e decollo, parcheggio, passeggero, sicurezza e *reduced mobility*²⁸ (d'ora in avanti totale 1);

- 65,4 milioni di Euro, considerando oltre alle tariffe incluse nel totale 1 anche gli altri corrispettivi previsti in alcuni aeroporti esteri di origine/destinazione (d'ora in avanti totale 2).

Includendo i soli collegamenti comunitari, le risorse aggiuntive generate nello stesso anno ammonterebbero a (si veda la fig. 1):

- 46,7 milioni di Euro, considerando il totale 1;
- 60 milioni di Euro, nel caso del totale 2.

A livello globale, le tariffe applicate in 68 aeroporti dei 116 considerati (il 59 per cento) generano un *gap* positivo in termini di flussi finanziari. A livello comunitario tale percentuale aumenta, poiché le tariffe di 42 aeroporti su 57 (il 74 per cento) generano risorse finanziarie aggiuntive²⁹.

Va evidenziato che gli unici aeroporti comunitari, tra quelli rientranti nei collegamenti individuati, che raccolgono sulle tratte in questione risorse inferiori rispetto allo scalo di Roma FCO sono:

- le infrastrutture greche di RHO Rhodes, SKG Thessaloniki ed HER Heraklion;
- le infrastrutture francesi di TLS Toulouse e MRS Marseille;
- l'infrastruttura di LUX Luxembourg dello Stato del Lussemburgo;
- tutte le infrastrutture spagnole³⁰.

Esaminando, invece, tutti i collegamenti extra-comunitari, il differenziale di risorse finanziarie nel 2008 risulterebbe pari a (si veda la fig. 1):

- -0,8 milioni di Euro (totale 1);
- 5,4 milioni di Euro (totale 2).

Un margine di risorse aggiuntive così ridotto va tuttavia interpretato avendo presente la particolare debolezza del dollaro statunitense rispetto all'Euro registrata nel 2008³¹. Oltre a quelli degli USA, molti altri aeroporti extra-comunitari fissano, infatti, le proprie tariffe in tale valuta. Da un punto di vista

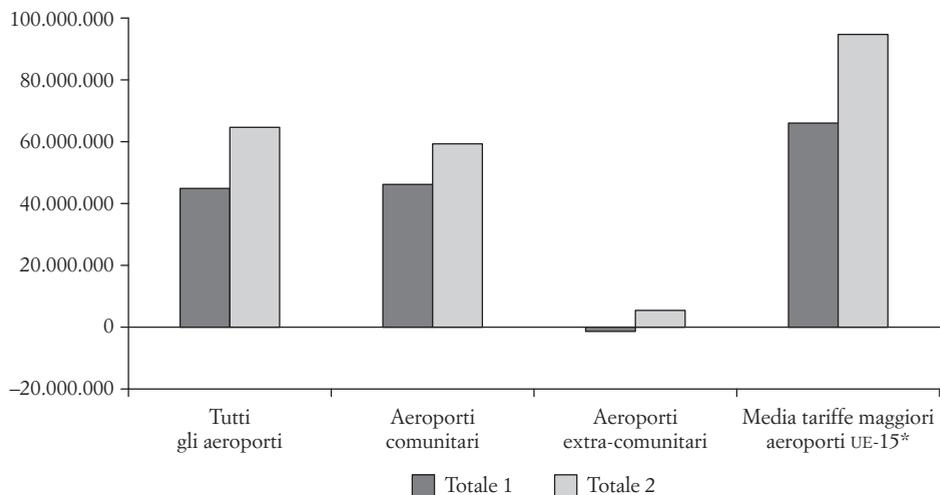
²⁸ La tariffa *Passenger Reduced Mobility* (PRM) è stata introdotta dai gestori aeroportuali comunitari sulla base del Regolamento (CE) n. 1107/2006, che all'articolo 8 stabilisce di ripartire tra tutti gli utenti di un aeroporto i costi per l'assistenza da erogare alle persone con mobilità ridotta. Questo corrispettivo chiaramente è pari a zero in tutti gli scali extra-comunitari.

²⁹ Si fa riferimento alla differenza tra totali 1.

³⁰ Tutti gli aeroporti spagnoli sono gestiti da un unico ente pubblico indipendente, *Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea* (AENA), che fissa le tariffe aeroportuali a livello centralizzato, classificando gli scali in tre differenti categorie.

³¹ Il tasso di cambio USD/EUR indicato dal *database* OECD per l'anno 2008 è pari a 0,682675.

FIG. 1. Le risorse aggiuntive complessivamente generate presso lo scalo di Roma FCO in condizioni di reciprocità tariffaria (valori in Euro)



Note: il totale 1 include le tariffe per atterraggio e decollo, parcheggio, passeggeri, sicurezza e *reduced mobility*, il totale 2 include anche le ulteriori tariffe lato aria previste negli scali esteri (si escludono in ogni caso la *lighting surcharge*, la *noise charge*, la *terminal navaid charge*, i compensi per le infrastrutture centralizzate e i compensi per l'*handling*); * nel totale 1 della media tariffe maggiori aeroporti UE-15 non è incluso il corrispettivo per la *reduced mobility*.

numerico sono comunque 26 su 59 (il 44 per cento) gli scali che fanno registrare un *gap* tariffario positivo³².

Qualora, infine, nell'aeroporto di Fiumicino si adottassero, per tutti i collegamenti internazionali effettuati, diritti aeroportuali pari alla media ponderata (per numero passeggeri e per numero di voli su ciascuna tratta) di quelli praticati nel maggiore aeroporto di ciascuno Stato dell'Unione Europea a 15³³ (escludendo, naturalmente, Roma FCO), si assisterebbe a una crescita delle risorse incassate pari a (si veda la fig. 1):

- 66,8 milioni di Euro, considerando il totale 1³⁴;
- 95,1 milioni di Euro, nel caso del totale 2.

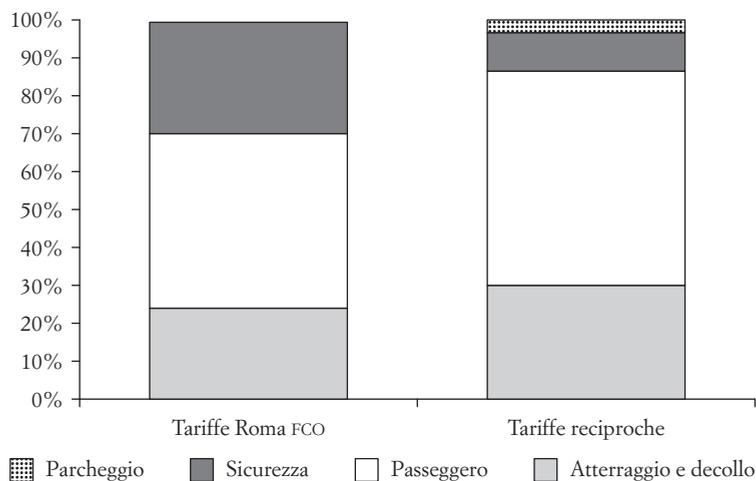
Quest'ultimo dato assume particolare rilevanza alla luce del Capo II del Decreto Liberalizzazioni, che annovera tra i principi per la determinazione

³² Si fa riferimento alla differenza tra totali 1.

³³ Si considerano i seguenti scali: CDG Paris, MAD Madrid, LHR London, AMS Amsterdam, FRA Frankfurt, ATH Athens, BRU Brussels, LIS Lisbon, VIE Vienna, CPH Copenhagen, HEL Helsinki, DUB Dublin, ARN Stockholm, LUX Luxembourg.

³⁴ In questo conteggio non si tiene conto della tariffa prevista per la PRM.

FIG. 2. *La struttura delle tariffe – distribuzione percentuale delle risorse generate dall'applicazione delle tariffe per atterraggio e decollo, passeggero, sicurezza e parcheggio (totale = 100) su tutti i collegamenti internazionali offerti dall'aeroporto di Roma FCO nell'anno 2008, con traffico complessivo passeggeri superiore alle 20.000 unità*



dei diritti aeroportuali l'orientamento «alla media europea dei diritti aeroportuali praticati in scali con analoghe caratteristiche infrastrutturali, di traffico e *standard* di servizio reso» (art 80.1).

Le caratteristiche della struttura tariffaria

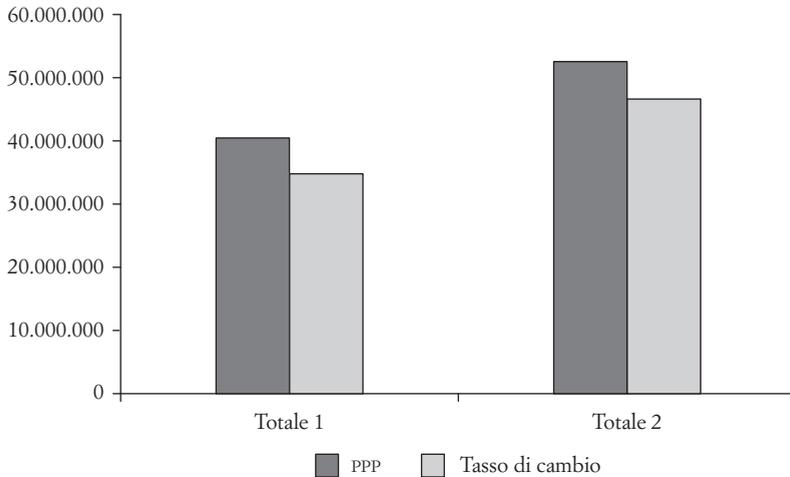
Posta uguale a 100 la somma delle risorse complessivamente generate dalle tariffe per atterraggio e decollo, passeggero, sicurezza e parcheggio è possibile confrontare le differenze che emergono nella struttura tariffaria dall'applicazione da un lato delle tariffe dell'aeroporto di Roma FCO e dall'altro di tariffe reciproche.

Nella figura 2 si considerano le risorse generate da tutti i collegamenti internazionali offerti dall'aeroporto di Roma FCO.

Le tariffe atterraggio e decollo in condizioni di reciprocità tariffaria sono pari al 30 per cento del monte risorse, a fronte del 24 per cento sulla base delle tariffe di FCO. Anche le tariffe passeggero pesano di più a tariffe reciproche (57 per cento contro 46 per cento). Per quanto attiene, invece, ai compensi per la sicurezza si assiste a un'inversione di tendenza: in reciprocità tariffaria sono pari all'11 per cento delle risorse, mentre con le tariffe dello scalo romano hanno un peso pari al 30 per cento del totale³⁵. Le tariffe di parcheggio, infine, hanno

³⁵ È opportuno sottolineare come in alcuni aeroporti i corrispettivi per la sicurezza aeroportuale sono inclusi nelle tariffe passeggero. Ciò accade in particolare negli aeroporti di: HAM

FIG. 3. Le risorse aggiuntive complessivamente generate dei primi 19 collegamenti internazionali offerti dallo scalo di Roma FCO



Nota: il totale 1 include le tariffe per atterraggio e decollo, parcheggio, passeggeri, sicurezza e *reduced mobility*, il totale 2 include anche le ulteriori tariffe lato aria previste negli scali esteri (si escludono in ogni caso la *lighting surcharge*, la *noise charge*, la *terminal navaid charge*, i compensi per le infrastrutture centralizzate e i compensi per l'*handling*).

un peso marginale, generando comunque il 2 per cento delle risorse sulla base delle tariffe praticate negli scali internazionali. Le differenze tra le strutture tariffarie restano pressoché invariate anche quando si prendono in considerazione separatamente i soli collegamenti comunitari ed extra-comunitari.

Le tariffe in Purchasing Power Parities (PPP)

Dall'implementazione della *benchmarking analysis* sui primi 19 collegamenti internazionali per traffico complessivo passeggeri offerti dall'aeroporto di Roma FCO nell'anno 2008, senza considerare il PPP, emerge che, applicando tariffe reciproche, verrebbero generate risorse aggiuntive (si veda la fig. 3) per:

- 34,7 milioni di Euro (totale 1);
- 46,6 milioni di Euro (totale 2).

Utilizzando, invece, le tariffe convertite sulla base delle PPP, le risorse aggiuntive generate ammonterebbero a (si veda la fig. 3):

- 40,6 milioni di Euro (+17 per cento rispetto ai conteggi senza PPP, con riferimento al totale 1);

Hamburg, KUL Kuala Lumpur, MLE Male, BHX Birmingham, LGW London, LHR London, PRG Prague, DMA Damasco, GVA Geneva, BUD Budapest.

– 52,8 milioni di Euro (+13 per cento rispetto ai conteggi senza PPP, con riferimento al totale 2).

L'incremento del *gap* tra i totali fatto registrare dal conteggio delle tariffe in termini di parità dei poteri d'acquisto mostra come in termini reali le differenze tra introiti siano ancora più accentuate. In definitiva, l'analisi di *benchmarking* consente di evidenziare non soltanto che l'Aeroporto di Roma Fiumicino disporrebbe di risorse aggiuntive se praticasse tariffe pari ad una media ponderata di quelle estere convertite in Euro con il semplice tasso di cambio, ma che tali risorse aggiuntive risulterebbero persino maggiori se l'Aeroporto romano praticasse tariffe che incidessero in termini reali sulla capacità di spesa degli italiani in modo analogo a quanto già avviene negli altri paesi.

4. ALCUNE RIFLESSIONI CONCLUSIVE

L'evoluzione del settore aeroportuale italiano necessita di una discontinuità netta rispetto al passato, senza la quale l'obiettivo di cogliere le opportunità socioeconomiche connesse con il notevole incremento di traffico atteso nei prossimi anni certamente non potrà essere conseguito. Da questa prospettiva, il Capo II del Decreto Liberalizzazioni (che ha dato attuazione alla direttiva comunitaria 2009/12/CE, già recepita con la legge con la legge 96/2010) sembra gettare le basi per una nuova stagione regolatoria.

Un primo elemento di cambiamento imprescindibile è la necessità di una pianificazione strategica del settore per una «crescita bilanciata della capacità aeroportuale» (art. 71.3, Decreto Liberalizzazioni), da inquadrare nell'ambito di un più generale ripensamento dell'assetto dei trasporti nazionali. Nel condurre tale attività di pianificazione, un criterio utile da adottare tra gli altri generalmente accettati (quali ad esempio gli impatti in termini di PIL e di occupazione) potrebbe essere quello di favorire la massima contiguità territoriale. Significative porzioni del territorio italiano, infatti, sono caratterizzate da molteplici difficoltà di collegamento su ferro e su gomma con inevitabili effetti negativi sulla capacità di spostamento di persone e merci. Va riconosciuto che questo problema, scontato per le isole, affligge anche molte aree meridionali che storicamente si presentano poco infrastrutturate e per l'innervamento delle quali sarebbero richiesti costi, in termini di volumi di risorse e di pianificazione e *governance* degli interventi, eccessivi rispetto ai benefici. Anche alla luce del numero elevato di aeroporti di cui il nostro Paese è dotato e della volontà, nei limiti del possibile, di valorizzare gli *asset* infrastrutturali già realizzati, si potrebbero individuare alcuni scali del Sud con i quali – attraverso un'opera di potenziamento della capacità e di adeguamento dei collegamenti intermodali, laddove necessario – formare un *network* di aeroporti che supplisca ai *deficit* esistenti. Si tratterebbe in questo caso di trovare una forma effica-

ce di *governance* degli aeroporti inclusi nel *network*, capace cioè di realizzare nel modo più efficiente la necessaria opera di coordinamento (che coinvolge, evidentemente, non soltanto gli scali, ma anche i vettori e gli altri sistemi di trasporto). Le «reti aeroportuali» di cui all'art. 74 del Decreto Liberalizzazioni, potrebbero essere disegnate proprio sulla base di queste considerazioni.

Una seconda dimensione del cambiamento riguarda gli aspetti di regolamentazione economica: si è già avuto modo di sottolineare come l'assetto attuale non sia coerente con l'obiettivo di agevolare gli investimenti. Dell'incentivazione degli investimenti dovrà inevitabilmente tener conto la futura «Autorità dei Trasporti», quando sarà chiamata a predisporre in concreto i modelli tariffari a disposizione dei gestori aeroportuali (art. 71.3, Decreto Liberalizzazioni).

Il punto va affrontato operando la seguente distinzione di massima.

Da un lato esistono aeroporti di piccole dimensioni (con traffico annuo inferiore al milione di passeggeri) e con scarse possibilità di sviluppo, spesso in concorrenza tra loro e in oggettive difficoltà per la sopravvivenza nel lungo periodo. In questi casi, la necessità di sottoporre le attività di gestione a qualsiasi forma di regolamentazione economica (soprattutto quella relativa ai diritti aeroportuali) appare in linea di massima ingiustificata. Come già detto, questi scali sono in condizioni di dipendenza economica quasi assoluta nei confronti dei vettori aerei e non c'è ragione di allestire un quadro di regole – la cui applicazione e il cui controllo comportano comunque un costo per la collettività – per limitare un potere di mercato che nei fatti non sussiste. Sarebbe preferibile, piuttosto, procedere a una loro deregolamentazione, lasciando all'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato il sanzionamento dei comportamenti anticompetitivi eventualmente posti in essere.

Per quanto riguarda invece gli aeroporti che hanno necessità, attuale o prospettica, di potenziare le proprie infrastrutture si ritiene indispensabile un ritorno al modello del *dual till* oppure l'istituzione, mirata e limitata nel tempo, di possibilità di prefinanziamento. Con il ritorno al *dual till*, oltre a lasciare agli operatori una fonte di risorse libere, si attiverebbe un circolo virtuoso per il quale la prospettiva che i gestori hanno di realizzare extraprofiti attraverso le proprie attività commerciali li spinge a realizzare investimenti in capacità, poiché incrementando il traffico di passeggeri ottengono ulteriori extraprofiti. In questo caso la regolamentazione economica potrebbe limitarsi a imporre diritti aeroportuali orientati ai costi, se necessario (per promuovere gli investimenti) consentendo il recupero in tariffa degli esborsi per gli investimenti nel momento in cui vengono sostenuti e non quando le nuove infrastrutture diventano operative, sul modello storicamente seguito nella regolamentazione del settore autostradale. È chiaro però che qualora si decida di conservare l'attuale regime di *single till*, l'introduzione di meccanismi di *pre-funding* risulta essere probabilmente la sola via di fatto percorribile per

generare le risorse finanziarie indispensabili per la realizzazione dei necessari investimenti aeroportuali. Come evidenziato nella *benchmarking analysis* le tariffe dei servizi aeroportuali nazionali sono di gran lunga inferiori a quelle praticate nei principali scali esteri e negli aeroporti europei con caratteristiche analoghe: vi sono quindi consistenti margini per un adeguamento tariffario (in particolare dei compensi per l'atterraggio e il decollo e per i passeggeri, a giudicare dalla composizione della struttura tariffaria) in grado di generare consistenti risorse da destinare al prefinanziamento degli investimenti.

A ciò si aggiunge che esistono diversi motivi per ritenere che gli utenti dei servizi aeroportuali – siano essi cittadini, vettori di trasporto passeggeri o vettori di trasporto merci – sarebbero disposti a pagare tariffe aeroportuali più elevate se queste fossero utilizzate per finanziare servizi (lato aria, terra e di interconnessione intermodale) di qualità maggiore³⁶.

Il problema del potenziamento infrastrutturale nel settore aeroportuale negli ultimi anni è tornato più volte all'attenzione del Governo³⁷. Nonostante

³⁶ Un primo indizio di tale circostanza è rintracciabile nel testo dell'audizione, dell'ottobre 2009, resa dall'ENAC di fronte alla Commissione Trasporti della Camera (ENAC, 2009). Al punto IV del paragrafo 1.2, infatti, si legge «dall'analisi dei comportamenti del "fruitore del servizio" di trasporto aereo, si evince che il passeggero si lamenta molto più della qualità del servizio, piuttosto che del costo del servizio. Questo è un dato importantissimo; la recessione in atto ha fatto cogliere un segnale fondamentale: l'utilizzatore degli impianti aeroportuali rivendica una maggiore qualità, non denuncia o non attacca più di tanto il livello dei costi. In questa crisi generalizzata e globale, l'Italia e la Spagna, paesi entrambi aventi le tariffe aeroportuali più basse, sono, ad esempio, i paesi in cui il trasporto aereo ha sofferto di più la crisi. Intuitivamente avrebbe dovuto attendersi esattamente il contrario: tariffe molto alte avrebbero dovuto deprimere maggiormente la domanda di trasporto aereo. Invece Francia e Germania, che al contrario sono caratterizzate dalle tariffe più alte, hanno registrato una riduzione del numero dei passeggeri inferiore alla nostra». Indicazioni analoghe sono state ottenute nell'ambito del lavoro «Il modello di *business* dei corrieri aerei internazionali – Dalla catena del valore alle indicazioni di *policy*» svolto dalla LUISS Business School per AICAI. Dalle interviste ai vettori cargo, infatti, emerge chiaramente che gli operatori: 1) considerano la qualità dei servizi, e non il prezzo, l'elemento che determina le scelte logistiche; 2) sarebbero disposti a pagare diritti aeroportuali più elevati a fronte, ad esempio, di migliori connessioni intermodali.

³⁷ Si fa in particolare riferimento a due misure adottate dalla precedente legislatura. La prima – contenuta nell'art. 17, comma 34-*bis*, del decreto legge 78/2009 (convertito con legge 102/2009) – con la quale l'ENAC era autorizzato a stipulare contratti di programma, in deroga alla normativa vigente in materia, per gli scali con più di 10 milioni di passeggeri, «introducendo sistemi di tariffazione pluriennale che, tenendo conto dei livelli e degli *standard* europei, siano orientati ai costi delle infrastrutture e dei servizi, a obiettivi di efficienza e a criteri di adeguata remunerazione degli investimenti e dei capitali, con modalità di aggiornamento valide per l'intera durata del rapporto». La seconda – contenuta nell'articolo 2, commi 190-191, della legge finanziaria 2010 – con la quale si consentiva un'anticipazione tariffaria in favore delle società concessionarie dei servizi aeroportuali, nel limite massimo di tre euro a passeggero per l'imbarco su voli UE ed extra UE, a condizione che venissero effettuati nuovi investimenti infrastrutturali urgenti, in autofinanziamento, da parte dei gestori stessi.

sia stato apprezzabile il tentativo governativo di affrontare il problema degli investimenti superando il più in fretta possibile i limiti connessi con la regolamentazione vigente e con la situazione economica particolarmente critica, va registrato, ancora una volta, come tali interventi abbiano continuato ad inquadrarsi in un contesto di «ordinaria emergenza». In definitiva, occorre invece procedere a un riassetto complessivo e definitivo del sistema aeroportuale italiano, per eliminare quella schizofrenia che ha finora prodotto i discutibili risultati descritti. L'auspicio è che la spinta offerta dal Capo II del Decreto Liberalizzazioni sia l'occasione non soltanto per procedere a una revisione organica della normativa nazionale in materia di diritti aeroportuali (come pure suggerito nell'Indagine Conoscitiva), ma anche per promuovere l'adozione di criteri e strumenti di pianificazione settoriale a tutti i livelli (dal singolo aeroporto all'intero territorio nazionale), in modo da garantire strutturalmente quel raccordo tra finalità e misure di politica economica indispensabile per il raggiungimento degli obiettivi ritenuti collettivamente rilevanti.

Riferimenti bibliografici

- ACI (2009), *ACI Global Traffic Forecast Report 2008-2027*, Bruxelles.
- ACI Europe (2000), *Pre-financing of Airport Capital Expenditures*, paper presentato alla *Conference on the economics of airports and air navigation services*, Montreal, 19-28 giugno 2000, Working Paper, 52.
- ACI Europe (2010a), *European Passenger Traffic Down -5.9% During 2009*, Press Release, 22 febbraio.
- ACI Europe (2010b), *An Outlook for Europe's Airports. Facing the Challenges of the 21st Century*, Bruxelles.
- Alderighi M., Baccelli O. (2006), *Il rapporto fra vettori ed aeroporti: analisi e valutazione del sistema di regolazione in Italia*, paper presentato alla VIII Riunione Scientifica della SIET dal titolo *I trasporti e il mercato globale*, Trieste, 29 giugno-1 luglio.
- Assaeroporti (2006), *Analisi della sostenibilità economica e proposte per lo sviluppo della mobilità*, 9 novembre.
- Barone G., Bentivogli C. (2006), *Il trasporto aereo in Italia: ancora un caso di liberalizzazione incompiuta?*, in «Mercato Concorrenza e Regole», 1, pp. 151-176.
- CAA (2000), *The «Single Till» and the «Dual Till» Approach to the Price Regulation of Airports*, Consultation Paper, dicembre.
- CERTET (2006), *Il rapporto tra vettori ed aeroporti: analisi e valutazione del sistema di regolazione in Italia*, giugno.
- Clô A. (2004), *Concorrenza e sviluppo nel sistema aeroportuale italiano*, in «l'industria», 3, pp. 461-484.
- Commissione Trasporti, Poste e Telecomunicazioni (2010), *Indagine Conoscitiva sul Sistema Aeroportuale Italiano*, Camera dei Deputati, 17 febbraio.
- Corte dei Conti (2005), *Realizzazione delle infrastrutture aeroportuali*, Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato, delibera n. 24/2005/G, 29 novembre.
- Czerny A.I. (2006), *Price-cap regulation of airports: single-till versus dual-till*, in «Journal of Regulatory Economics», 30, 1, pp. 85-97.

- ENAC (2011), *Dati di traffico 2010*, Direzione Sviluppo Aeroporti.
- Eurocontrol (2010), *Eurocontrol Long-Term Forecast: IFR Flight Movements 2010-2030*, v. 1.0.
- Formica G. (2007), *L'industria aeroportuale italiana tra incertezze del passato e sfide del futuro*, in «Mercato Concorrenza e Regole», 2, pp. 303-337.
- IATA (2008), *IATA Airport, ATC and Fuel Charges Monitor*, dicembre.
- ICAO (2009), *ICAO's Policies on Charges for Airports and Air Navigation Services*, Ottava Edizione, doc. 9082.
- ICCSAI (2009), *Fact Book 2009 – La competitività del trasporto aereo in Europa*, giugno.
- ICCSAI (2011), *Fact Book 2011 – La competitività del trasporto aereo in Europa*, giugno.
- Istat (2010), *Trasporto Aereo 2003-2008, Tavole di Dati*, 25 gennaio.
- La Spina A., Majone G. (2000), *Lo Stato regolatore*, Bologna, Il Mulino.
- Oum T.H., Zhang A., Zhang Y. (2004), *Alternative Forms of Economic Regulation and their Efficiency Implications for Airports*, in «Journal of Transport Economics and Policy», 38, 2, pp. 217-246.
- Ponti M. (2000), *La liberalizzazione degli aeroporti e dei servizi aerei*, in «Rivista bimestrale di cultura e politica», 6, pp. 1067-1076.
- Sciandra L. (2009), *Il sistema aeroportuale italiano: un'analisi delle criticità*, in «Mercato, Concorrenza e Regole», 1, pp. 51-78.
- Sebastiani M. (2004), *Le gestioni aeroportuali fra Stato e mercato*, in «l'industria», 3, pp. 485-501.
- Sebastiani M. (2009), *La regolazione delle infrastrutture aeroportuali*, paper presentato al Convegno *La regolazione delle infrastrutture di trasporto in Italia*, Milano, 16 novembre.