

Giuseppe Nicoletti

**CONCORRENZA
ED EFFICIENZA
NEL SETTORE
AEROPORTUALE**

GIUGNO 1998

9

**TEMI
E PROBLEMI**

A cura dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato

Giuseppe Nicoletti

**CONCORRENZA
ED EFFICIENZA
NEL SETTORE
AEROPORTUALE**

GIUGNO 1998

9

**TEMI
E PROBLEMI**

A cura dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato

La serie «Temi e problemi» ospita contributi sui temi della concorrenza prodotti all'interno della Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, allo scopo di rendere disponibili a studiosi e alle istituzioni interessate i risultati delle attività di ricerca in corso presso l'Autorità e stimolare la discussione su argomenti connessi alla normativa per la tutela della concorrenza e del mercato.

I lavori pubblicati nella collana riflettono esclusivamente le opinioni degli autori e non impegnano la responsabilità dell'Autorità.

Chiunque sia interessato a ricevere copia dei contributi ovvero a ottenere informazioni sulla serie può indirizzare la corrispondenza a: Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, «Temi e problemi» - Biblioteca, via Liguria, 26, 00187 Roma (tel. 06-48162.299; fax 06-48162.256; e-mail: antitrust@agcm.it). Copia o sintesi dei contributi sono resi disponibili nel sito Internet dell'Autorità (<http://www.agcm.it>).

Commenti su singoli contributi possono essere indirizzati direttamente agli autori, allo stesso indirizzo.

Giuseppe Nicoletti, si è laureato in Scienze Statistiche e Demografiche presso l'Università degli Studi di Roma e ha ottenuto il Ph. D. in economia presso la New York University di New York. Dal 1986 lavora presso il Dipartimento di Economia dell'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico a Parigi dove attualmente coordina un progetto su « Regolamentazione e performance economica nei paesi OCSE ». Dal 1995 al 1997 ha lavorato presso l'Ufficio Studi Economici e Giuridici dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato.

Nicoletta Rangone si è laureata in giurisprudenza presso l'Università degli Studi di Bologna ed è Dottore di ricerca in Diritto Pubblico. Dal 1996 lavora presso l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato ed è attualmente assistente del Professor Marco D'Alberti, Componente dell'Autorità

CONCORRENZA ED EFFICIENZA NEL SETTORE AEROPORTUALE

Giuseppe Nicoletti ()*

SINTESI

La liberalizzazione del trasporto aereo nel territorio dell'Unione Europea è ormai completa, tuttavia i benefici attesi dalla liberalizzazione in termini di qualità, prezzo e gamma dei servizi offerti ai viaggiatori e agli utenti dipendono in modo cruciale dall'adeguamento al nuovo contesto di mercato delle modalità di offerta della capacità e dei servizi aeroportuali (struttura di mercato, modalità di gestione, regime regolamentare dell'accesso e delle tariffe), ivi compreso lo sfruttamento di tutte le potenzialità di sviluppo della concorrenza tra scali e all'interno di ciascuno di essi. Assetti regolamentativi e di mercato che favoriscono l'efficienza gestionale e, ove possibile, la concorrenza nell'ambito dell'offerta di capacità e di servizi aeroportuali possono infatti migliorare la qualità e la gamma di questi servizi e rendere più accessibili e funzionali gli scali per i vettori, facilitando l'effettiva evoluzione concorrenziale del trasporto aereo a beneficio dei consumatori. A tal fine è necessaria però una complessiva riforma della regolamentazione che definisca le modalità attraverso le quali rendere più liberi e più aperti all'apporto di nuove competenze e professionalità mercati che finora sono rimasti relativamente isolati dall'operare dei meccanismi concorrenziali. L'industria aeroportuale, la sua regolamentazione e le sue possibili forme di mercato rivestono quindi un interesse particolare dal punto di vista della politica della concorrenza.

Questo lavoro costituisce una prima riflessione sui caratteri che dovrebbe assumere in Italia il riassetto strutturale e regolamentare del settore aeroportuale nella prospettiva della politica della concorrenza. Esso si articola in tre parti: nella prima si analizzano le caratteristiche concorrenziali del settore, con particolare riguardo all'offerta di capacità e di servizi aeroportuali; nella seconda si esamina l'attuale assetto regolamentare, evidenziandone i limiti più notevoli specialmente in vista della evoluzione concorrenziale del trasporto aereo; nella terza si formulano alcune proposte di riforma complessiva della regolamentazione aeroportuale, con riferimento alle esperienze più avanzate in campo internazionale. Il lavoro si conclude con un elenco di misure di riforma che potrebbero rendere più efficiente e più coerente con l'evoluzione concorrenziale del settore la gestione degli scali aeroportuali italiani.

La riforma dovrebbe articolarsi su tre piani principali. In primo luogo, è necessario sfruttare appieno le potenzialità, seppure esigue, di concorrenza tra diversi scali. In secondo luogo è necessario delineare regole che limitino il potere di mercato dei gestori aeroportuali preservando purtuttavia gli incentivi al miglioramento dell'efficienza produttiva e della qualità dei servizi. A tal fine è necessario consentire lo sviluppo dei più ampi spazi concorrenziali nella fornitura dei servizi per i quali non sussistono motivazioni tecniche o economiche per limitare il numero dei concorrenti. In terzo luogo è necessario che la regolamentazione tariffaria e l'organizzazione dell'accesso alle infrastrutture aeroportuali siano configurati in modo da garantire l'adeguamento della capacità aeroportuale ai suoi livelli ottimali, favorire l'allocatione di questa capacità ai vettori più efficienti, incentivare l'ingresso di nuovi vettori e scoraggiare i comportamenti anticoncorrenziali dei vettori già presenti nelle aerostazioni.

(1) Questo studio è stato realizzato mentre l'autore era distaccato dall'OCSE presso l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato.

Le opinioni espresse non riflettono necessariamente le posizioni dell'Autorità o dell'OCSE. L'autore desidera ringraziare in particolare Alberto Heimler, per i numerosi e utili commenti e suggerimenti che hanno notevolmente contribuito a determinare la veste finale di questo lavoro, nonché Nicoletta Rangone e Roberta Sestini che hanno fornito un rilevante supporto nella fase preparatoria dell'analisi. L'autore ringrazia anche i numerosi colleghi dell'Autorità con i quali ha discusso a più riprese delle tematiche della concorrenza nel settore aeroportuale e un anonimo *referee* che ha rivisto e commentato il lavoro prima della pubblicazione.

SOMMARIO

Introduzione	9
1. Caratteristiche concorrenziali del settore aeroportuale	11
1.1. La capacità aeroportuale	11
1.2. Il problema della congestione	14
1.3. I servizi aeroportuali ai vettori e ai passeggeri	15
2. Caratteri e limiti dell'attuale assetto regolamentare	18
2.1 Gestione aeroportuale e potere di mercato	19
2.2 Accesso all'infrastruttura	21
2.3 Servizi di assistenza a terra	24
3. Riforma della regolamentazione e promozione della concorrenza	26
3.1 Regolamentazione complessiva della gestione aeroportuale	26
4. Regolamentazione e dinamiche di mercato nell'accesso alle infrastrutture aeroportuali	29
4.1 Concorrenza, regolamentazione e tutela del consumatore nei servizi aeroportuali	34
5. Conclusioni	38
Appendice (a cura di Nicoletta Rangone) :	
Il regime giuridico degli aeroporti e dei servizi aeroportuali	40
1. Il quadro giuridico internazionale	40
2. La disciplina comunitaria	42
3. Criteri di assegnazione dei diritti di decollo e atterraggio	42
4. La liberalizzazione dei servizi di assistenza a terra	47
5. Evoluzione della normativa nazionale	51
6. Il regime proprietario e organizzativo degli aeroporti	52
7. Assegnazione degli slot e fissazione dei diritti aeroportuali	54
8. Servizi di assistenza a terra	57
9. Servizi commerciali	58

INTRODUZIONE

Nell'ultimo ventennio il grado di concorrenza prevalente nei servizi di trasporto aereo è progressivamente aumentato. Nei due maggiori mercati mondiali, gli Stati Uniti e l'Unione Europea, la liberalizzazione del trasporto aereo è ormai completa, anche se nel traffico intercontinentale una completa apertura dei mercati non è stata ancora conseguita. Tuttavia, l'effettiva evoluzione concorrenziale del settore e, soprattutto, i benefici attesi dalla liberalizzazione in termini di qualità, prezzo e gamma dei servizi offerti ai viaggiatori e agli utenti dipendono spesso in modo cruciale dall'adeguamento delle modalità di offerta della capacità e dei servizi aeroportuali (struttura di mercato, modalità di gestione, regime regolamentare dell'accesso e delle tariffe), ivi compreso lo sfruttamento di tutte le potenzialità di sviluppo della concorrenza tra scali e all'interno di ciascuno di essi.

Esistono forti interrelazioni tra la struttura dell'offerta nei mercati della capacità e dei servizi aeroportuali e gli assetti concorrenziali del trasporto aereo. Il grado di concentrazione e la contendibilità dei mercati definiti dalle rotte (o dai fasci di rotte) che collegano in modo diretto o indiretto coppie di città sono infatti fortemente influenzati dalla disponibilità, dalle condizioni di assegnazione e dalla durata ed estensione dei diritti di decollo e atterraggio (cosiddetti *slot* aeroportuali).

L'industria aeroportuale, la sua regolamentazione e le sue possibili forme di mercato rivestono quindi un interesse particolare dal punto di vista della politica della concorrenza. Assetti regolamentativi e di mercato che favoriscono l'efficienza gestionale e, ove possibile, la concorrenza nell'ambito dell'offerta di capacità e di servizi aeroportuali possono infatti migliorare la qualità e la gamma di questi servizi e rendere più accessibili e funzionali gli scali per i vettori, facilitando l'evoluzione concorrenziale del trasporto aereo a beneficio dei consumatori.

Il settore aeroportuale italiano, come documentato nell'Appendice, è caratterizzato da un apparato normativo complesso nel quale alle disposizioni nazionali si associano le direttive comunitarie e le regolamentazioni previste dai trattati internazionali. Si tratta di un sistema regolamentare in profonda evoluzione soprattutto in corrispondenza dell'applicazione di direttive e di regolamenti comunitari, dell'introduzione di nuove normative e dei processi di privatizzazione e di concentrazione che coinvolgono alcuni grandi scali nazionali. Questi sviluppi comportano la crescente caratterizzazione imprenditoriale della gestione degli scali, la revisione delle modalità di accesso alle infrastrutture e il progressivo abbandono dell'attuale monopolio dell'offerta di servizi di assistenza a terra. Sarebbe però opportuna una revisione complessiva dell'approccio regolamentare, che integri i singoli interventi all'interno di un disegno coerente di riassetto del settore.

Questo lavoro costituisce una prima riflessione sui caratteri che dovrebbe assumere in Italia il riassetto strutturale e regolamentare del settore aeroportuale nella prospettiva della politica della concorrenza. Esso si articola in tre parti: nella prima si analizzano le caratteristiche concorrenziali del settore, con particolare riguardo all'offerta di capacità e di servizi aeroportuali; nella seconda si esamina l'attuale assetto regolamentare, eviden-

ziandone i limiti più notevoli specialmente in vista della evoluzione concorrenziale del trasporto aereo; nella terza si formulano alcune proposte di riforma complessiva della regolamentazione aeroportuale, con riferimento alle esperienze più avanzate in campo internazionale. Il lavoro si conclude con un elenco di misure di riforma che potrebbero rendere più efficiente e più coerente con l'evoluzione concorrenziale del settore la gestione degli scali aeroportuali italiani.

1.

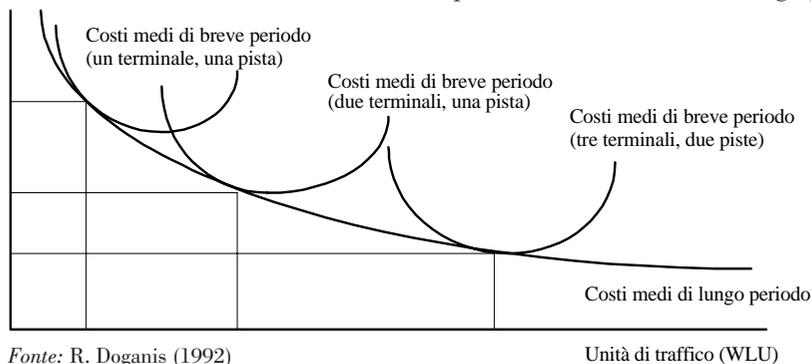
CARATTERISTICHE CONCORRENZIALI DEL SETTORE AEROPORTUALE

L'industria aeroportuale opera in due ampi comparti: l'offerta di capacità, che include la costruzione e lo sfruttamento delle infrastrutture e l'offerta di servizi ai vettori e ai passeggeri. Questi ultimi includono le attività di assistenza a terra (cosiddetto *handling*), che assicurano l'interfaccia tra il trasporto terrestre e quello aereo, e le attività commerciali, che forniscono altri servizi di supporto agli utenti dell'infrastruttura (negozi, banche, ecc.). Le potenzialità di sviluppo della concorrenza in ciascuno dei corrispondenti mercati sono fortemente differenziate.

1.1. La capacità aeroportuale

Nel mercato della capacità aeroportuale l'esistenza di restrizioni all'accesso, spesso finalizzate a tutelare l'interesse pubblico dalle esternalità negative dell'attività aeroportuale in ambienti caratterizzati da una alta densità di popolazione urbana, e la notevole entità della dimensione minima efficiente degli scali, indotta principalmente dai rilevanti costi fissi non recuperabili necessari per l'ingresso nel mercato, implicano che in ciascuna area caratterizzata da una forte domanda di servizi di trasporto aereo l'offerta di capacità tende generalmente a concentrarsi in un piccolo numero di scali di grandi dimensioni piuttosto che disperdersi in numerosi aeroporti di ridotte dimensioni che presenterebbero costi unitari di esercizio e costi ambientali più elevati (Diagramma 1) ⁽¹⁾.

Diagramma 1. Costi unitari dell'attività aeroportuale nel breve e nel lungo periodo



(1) È stato stimato che la dimensione minima efficiente di uno scalo, in corrispondenza della quale la curva dei costi medi di lungo periodo si appiattisce, si raggiunge per entità di traffico che vanno dal milione e mezzo ai tre milioni di unità l'anno. La maggior parte dei grandi aeroporti internazionali, che sopportano carichi di traffico ben superiori ai tre milioni di unità, opera quindi in condizioni di rendimenti di scala costanti. Vedi in proposito K.J. Button (1993), *Transport Economics*, Edwar Elgar Publishing Limited e R. Doganis (1992), *The airport business*, Routledge, New York. Nel 1995, erano nove gli aeroporti italiani a superare il milione e mezzo di unità di traffico annuo, di cui solamente tre (Roma Fiumicino, Milano Linate e Milano Malpensa) registravano un traffico ampiamente superiore ai tre milioni di unità.

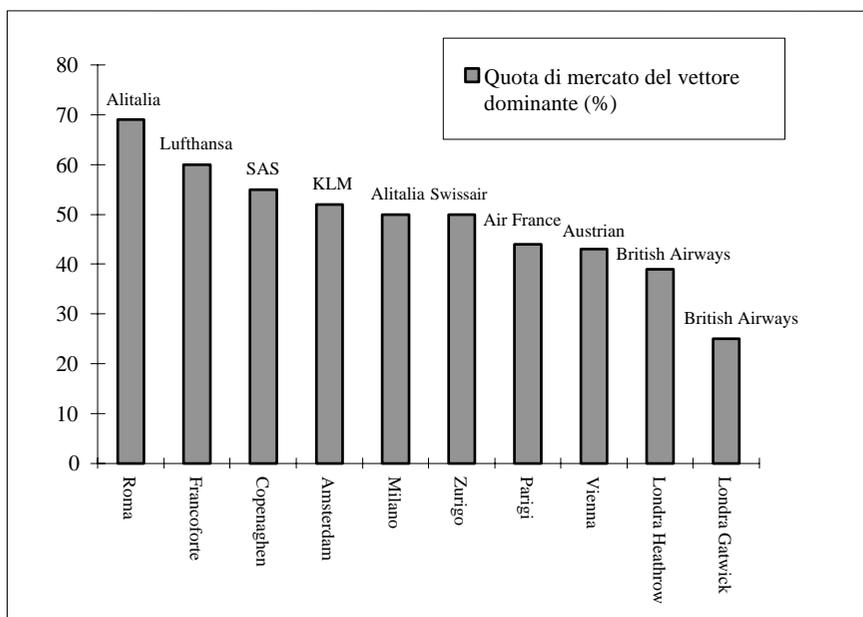
In questo contesto di mercato possono essere identificate due principali dimensioni concorrenziali: la concorrenza tra scali all'interno di uno stesso sistema aeroportuale e la concorrenza tra aeroporti di scambio appartenenti a diverse reti di trasporto aereo. In quest'ultimo caso la competizione tra vettori comporta la concorrenza tra aeroporti non necessariamente situati nella stessa area urbana.

Il primo tipo di concorrenza mira generalmente ad accrescere il numero dei passeggeri, che, in una stessa area di domanda di servizi di trasporto aereo, scelgono lo scalo come origine o destinazione di collegamenti diretti tra coppie di città (cosiddetto servizio *point-to-point*). La concorrenza tra reti è invece principalmente finalizzata ad attrarre passeggeri in transito, caratterizzando lo scalo come uno dei fulcri (*hub*) di una rete a raggiera (*hub-and-spoke*) basata su percorsi indiretti. Le potenzialità e le modalità di concorrenza tra scali aeroportuali sono fortemente influenzate dalle caratteristiche delle reti di trasporto aereo, che mutano in funzione degli assetti concorrenziali del settore. In Europa, all'interno dei singoli stati le brevi distanze rendono poco attraente per gli utenti lo sviluppo di reti basate su percorsi indiretti. Peraltro queste reti sono ancora alquanto limitate anche su scala continentale: persino nello scalo di Londra-Heathrow (l'unico vero *hub* europeo) la percentuale dei transiti non raggiunge un quarto del numero totale dei passeggeri annui, a fronte di percentuali pari a più della metà nei principali aeroporti-fulcro statunitensi; la scelta dello scalo da parte dei vettori è quindi ancora fortemente influenzata dall'obiettivo di soddisfare la domanda dei passeggeri che richiedono collegamenti *point-to-point* senza soste intermedie, e la concorrenza tra aeroporti di scambio è scarsamente sviluppata ⁽²⁾.

D'altra parte gli attuali vincoli al traffico intercontinentale, che impediscono ai vettori comunitari di effettuare collegamenti *point-to-point* tra uno scalo situato in un paese diverso da quello di residenza e destinazioni extracomunitarie, tendono comunque a caratterizzare la concorrenza tra aeroporti di scambio essenzialmente come una concorrenza tra vettori di bandiera. In effetti i sistemi aeroportuali di maggiori dimensioni, potenzialmente in grado di divenire sedi di *hub*, sono generalmente dominati dalla locale compagnia di bandiera che possiede ampie quote di *slot* in tutti gli scali ad essi appartenenti (Diagramma 2).

(2) A questo proposito, vedi C. Chataway (1993), «Airports and Airline Competition», in *Major Issues in Regulation*, M. E. Beesley (ed.), Institute of Economic Affairs in association with the London Business School.

Diagramma 2. Quote di slot dei vettori dominanti nei maggiori scali europei



Fonte: Morgan Stanley

Queste caratteristiche, restringendo le possibilità di sostituzione tra scali, riducono notevolmente le potenzialità di sviluppo della concorrenza tra aeroporti, sia in una stessa area urbana che, a maggior ragione, tra diverse aree urbane. La configurazione oligopolistica del mercato della capacità e la scarsa sostituibilità tra scali tendono quindi ad attribuire ai gestori un notevole potere di mercato sulle attività che si svolgono all'interno del sedime aeroportuale.

Non è escluso tuttavia che la liberalizzazione del trasporto aereo a livello comunitario possa condurre in prospettiva allo sviluppo di reti a raggiera e quindi a dinamiche concorrenziali tra *hub* europei, mentre al contempo i processi di privatizzazione, di riqualificazione e di riforma della regolamentazione delle attività aeroportuali potrebbero aumentare il grado di sostituibilità tra scali all'interno di singoli sistemi aeroportuali.

Da questo punto di vista, l'Italia è l'unico paese europeo a possedere una configurazione bipolare delle infrastrutture aeroportuali, costituita dai sistemi aeroportuali di Roma e Milano, potenzialmente in grado di assumere le funzioni di *hub* a livello continentale. Inoltre, il sistema milanese sarà a breve termine (con il completamento del progetto Malpensa) costituito da due scali di dimensioni comparabili e potenzialmente concorrenti.

In prospettiva può essere quindi immaginabile lo sviluppo di forme di concorrenza tra aeroporti italiani, mentre la concorrenza tra questi e altri aeroporti dell'Europa settentrionale è destinata a rimanere un fenomeno marginale finché il traffico intercontinentale rimarrà vincolato dall'impossibilità per i vettori di effettuare collegamenti partendo da qualsiasi scalo comunitario. Infatti, ad esempio, la limitata concorrenza già esistente tra il sistema aeroportuale milanese e lo scalo di Francoforte su molte delle

rotte dirette verso l'Europa centro-orientale riflette in realtà la concorrenza tra i vettori di bandiera italiano e tedesco piuttosto che una vera competizione tra scali per caratterizzarsi come fulcri di reti di trasporto aereo di vettori diversi ⁽³⁾. Infatti data la regolamentazione vigente Francoforte (Milano) non sarebbe mai potuto divenire l'aeroporto fulcro per Alitalia (Lufthansa).

Le potenzialità di concorrenza tra aeroporti italiani possono però essere notevolmente frenate dal controllo dei due sistemi aeroportuali da parte di singoli gestori, che accentua il loro potere di mercato in ciascuna area geografica, e soprattutto dall'ampissima quota di *slot* detenuta dal vettore di bandiera in ambedue i sistemi, che si aggira attorno al 60 per cento degli *slot* complessivamente disponibili, ma che raggiunge quote vicine al 100 per cento nell'ambito delle rotte nazionali, quote tra le più elevate nell'ambito dei maggiori aeroporti europei. In queste condizioni, anche in assenza di veri e propri fenomeni di congestione, diviene difficile per i gestori svincolarsi dal rapporto quasi esclusivo con la compagnia dominante.

1.2. Il problema della congestione

La congestione aeroportuale si produce quando, date le tariffe prevalenti per l'accesso alla infrastruttura, la domanda di *slot* da parte dei vettori in un determinato periodo della giornata eccede la capacità disponibile. Fenomeni di congestione non segnalano necessariamente un eccesso di domanda di servizi di trasporto rispetto alla capacità aeroportuale esistente, giacché possono essere spesso risolti distribuendo in modo più uniforme la capacità utilizzata nel tempo o tra diversi aeroporti di uno stesso sistema aeroportuale (mediante procedure amministrative o l'attivazione di meccanismi di prezzo) ovvero incrementando il numero di *slot* disponibili in particolari fasce orarie attraverso riorganizzazioni dell'attività aeroportuale finalizzate a ridurre eventuali inefficienze nella gestione della capacità (ad esempio utilizzando in modo più efficiente le piste e le piazzole di sosta, introducendo sistemi di controllo di volo più efficaci o modalità di sbarco e d'imbarco più rapide).

Quando, tuttavia, queste soluzioni non sono praticabili perché, ad esempio, il razionamento degli *slot* si verifica in un numero molto ampio di fasce orarie, le possibilità di riallocazione del traffico sono scarse e non sono possibili guadagni di efficienza nella sua gestione, la riduzione dei fenomeni di congestione richiede, ove sia tecnicamente possibile, adeguati aggiustamenti della capacità aeroportuale che comportano ingenti investimenti con lunghi tempi di realizzazione.

La congestione aeroportuale ha comunque rilevanti conseguenze di carattere economico e i costi e i benefici di una espansione della capacità disponibile vanno valutati attentamente. Infatti, i costi associati alla congestione sono internalizzati solo parzialmente dai gestori aeroportuali e dai vettori (come avviene per esempio in relazione ai costi legati al maggiore consumo di carburante o all'uso più intenso di capitale e lavoro nell'assicurare il controllo di volo), ricadendo invece in modo significativo sui passeggeri

(3) A questo proposito si veda M. A. Marsan e F. Padoa Schioppa Kostoris (1995) «Concorrenza tra sistemi di rete nel mercato del trasporto aereo: un'analisi dei percorsi diretti e indiretti», in *Struttura di mercato e regolamentazione del trasporto aereo* a cura di F. Padoa Schioppa Kostoris, il Mulino.

che dispongono di limitatissime possibilità di sostituzione ⁽⁴⁾. In assenza di adeguati interventi regolamentativi, la disponibilità degli utenti delle infrastrutture aeroportuali a finanziare, anche attraverso prezzi più elevati per l'accesso agli scali, espansioni di capacità in grado di alleviare i costi esterni della congestione non trova riflesso sul mercato e stenta perciò a tradursi in nuovi investimenti infrastrutturali. Inoltre, i vincoli di capacità, limitando l'accesso agli scali per i vettori nuovi entranti, possono ostacolare l'evoluzione concorrenziale del trasporto aereo, soprattutto nelle rotte a traffico più intenso, impedendo agli utenti di beneficiare dei connessi vantaggi in termini di gamma, qualità e prezzi dei servizi.

In Italia, i fenomeni di congestione aeroportuale sono ancora alquanto ridotti: essi hanno una certa rilevanza, per periodi limitati della giornata, solo a Milano-Linate e, in misura minore, a Roma-Fiumicino dove peraltro sono stati realizzati di recente aggiustamenti gestionali e espansioni di capacità che hanno aumentato il numero degli *slot* disponibili nelle fasce orarie in eccesso di domanda. In prospettiva, la liberalizzazione del traffico aereo comunitario è destinata però ad aumentare i carichi di traffico nei maggiori scali italiani ⁽⁵⁾.

1.3. I servizi aeroportuali ai vettori e ai passeggeri

Informazioni aggiornate sul numero di fornitori di servizi aeroportuali presenti nei maggiori scali internazionali non sono facilmente reperibili, tuttavia sulla base dei dati disponibili i maggiori scali italiani si caratterizzano nel contesto internazionale per la pressoché totale assenza di operatori indipendenti ammessi a prestare servizi di *handling* in concorrenza con il gestore aeroportuale (Tabella 1). L'apertura dell'accesso al mercato dei servizi di assistenza a terra è resa peraltro inevitabile dall'assenza di caratteristiche specifiche dei servizi di *handling*, rispetto ad altre attività economiche, tali da giustificare l'esclusione di ogni tipo di concorrenza in ambito aeroportuale.

L'esperienza internazionale dimostra infatti che la prestazione in concorrenza dei servizi di *handling* da parte di una pluralità di operatori è possibile, così come non sussistono in generale validi motivi per limitare il ricorso all'autoproduzione, specialmente nelle categorie passeggeri e merci, anche se considerazioni di spazio disponibile, sicurezza degli impianti e qualità del servizio possono comportare in alcuni servizi specifici l'identificazione di un numero «ottimale» di operatori in funzione della dimensione e delle caratteristiche di ciascuno scalo. In effetti, nella maggior parte dei grandi scali dell'Europa settentrionale sono già presenti almeno due operatori indipendenti in ciascuna delle categorie dei servizi di assistenza a terra, senza che ciò abbia in alcun modo ostacolato il perseguimento della funzionalità e della sicurezza aeroportuale.

(4) Ad esempio, alcune stime hanno valutato attorno agli otto miliardi di dollari (del 1988) il costo annuale per i consumatori connesso con la perdita di tempo derivante dai ritardi causati dalla congestione aeroportuale negli scali statunitensi. Stime relative all'Unione europea valutano invece attorno ai due miliardi e mezzo di ECU (del 1994) i costi annuali connessi con la congestione nel trasporto aereo. Vedi S. A. Morrison e C. Winston (1989), «Enhancing the Performance of the Deregulated Air Transportation System», *Brookings Papers on Economic Activity: Microeconomics*, 61-112, e European Commission (1995) *Towards fair and efficient pricing in transport*, DG VII, COM(95)691.

(5) Nei paesi che hanno liberalizzato il trasporto aereo i volumi di traffico sono aumentati a breve scadenza del 10-15 per cento, vedi OCSE (1995), *Government policy and the efficiency of air transport services*, DAFFE/CLP(95)44.

Tabella 1. Concorrenza nei servizi di handling e di sicurezza

Scalo	N. operatori autonomi e possibilità autoproduzione (A) nell'assistenza passeggeri, aeromobili e merci				N. operatori autonomi nel catering e nella sicurezza	
	Passeggeri	Rampa	Pulizia	Merci	Catering	Sicurezza
Amsterdam (1991)	3 (A)	3 (A)	8 (-)	4 (A)	2 ⁽¹⁾	—
Bruxelles (1991)	2 (A)	2 (A)	2 (A)	2 (A)	n.d.	n.d.
Francoforte (1991)	1 (A)	1 (-)	1 (-)	1 (A)	3	—
Londra (1996) :						
Heathrow	8 (A)	8 (-)	8 (-)	—	n.d.	n.d.
Gatwick	3 (A)	3 (-)	3 (-)	—	n.d.	n.d.
Parigi CDG (1991)	2 (A)	2 (-)	2 (-)	2 (A)	4 ⁽¹⁾	—
Milano (1995) :						
Linate	1 (A)	2 (A)	1 (-)	—	2	—
Malpensa	1 (A)	1 (-)	2 ³ (-)	—	2	—
Roma (1995) :						
Fiumicino	1 (A)	1 (-)	1 (-)	1 (-)	2	6

(1) Dati aggiornati al 1992.
(2) Solo passeggeri.
(3) Esclusa movimentazione da e per l'aeromobile.

Fonti: Fondazione Rosselli (1995) *I servizi di pubblica utilità*; Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato *De Montis Catering/Aeroporti di Roma*, Boll. n. 9/95, *Società per Azioni Esercizi Aeroportuali*, Boll. n. 35-36/95, *Gruppo Sicurezza/Aeroporti di Roma*, Boll. n. 35/93; *IBAR/Aeroporti di Roma*, Boll. n. 6/93.; Monopolies and Mergers Commission (1996) *BAA plc: A Report on the Economic Regulation of the London Airports Companies*.

Recentemente, a seguito dei ripetuti interventi dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, il monopolio dei gestori sulle attività di *handling* è stato parzialmente mitigato dalla presenza di un numero limitato di vettori che operano in regime di autoproduzione e dall'ingresso di alcuni fornitori indipendenti di servizi di *catering* ⁽⁶⁾. Tuttavia, sia le possibilità di autoproduzione dei servizi di assistenza passeggeri e rampa, sia le opportunità di concorrenza nei servizi di *catering* risultano tuttora più esigue in Italia che nella maggioranza dei più importanti scali europei. Queste ingiustificate restrizioni dell'accesso al mercato possono avere riflessi negativi sullo sviluppo della concorrenza nei servizi di trasporto aereo, influenzando negativamente sia i costi operativi delle compagnie, sia la qualità dei servizi offerti.

L'ambito dei servizi commerciali è quello in cui il potere di mercato del gestore aeroportuale è più evidente, dato che esso possiede generalmente il monopolio della superficie destinabile a negozi, punti di ristoro e altri esercizi commerciali. Nei maggiori scali italiani la quota dei ricavi commerciali è ancora relativamente ridotta rispetto a

(6) Autorità garante della concorrenza e del mercato, *IBAR-AEROPORTI DI ROMA*, Bollettino n. 6/93; Autorità garante della concorrenza e del mercato, *GRUPPO SICUREZZA-AEROPORTI DI ROMA*, Bollettino n. 35/93; Autorità garante della concorrenza e del mercato, *IBAR-SEA*, Bollettino n. 11/94; Autorità garante della concorrenza e del mercato, *DE MONTIS CATERING ROMA-AEROPORTI DI ROMA*, Bollettino n. 9/95.

quella dei maggiori aeroporti internazionali, ma, nella prospettiva di una gestione degli scali ispirata in modo crescente a criteri imprenditoriali, ci si può attendere anche in Italia una forte crescita di questa componente del fatturato aeroportuale. In generale, infatti, la strategia del gestore è di ottimizzare l'utilizzazione della superficie destinabile al commercio massimizzando, attraverso un numero e una configurazione merceologica adeguata dei concessionari, i ricavi complessivi per metro quadro ⁽⁷⁾.

Attualmente, alcuni esercizi commerciali (quali, ad esempio, i negozi *duty-free*) sono gestiti direttamente dalle società aeroportuali, ma molto più generalizzato è l'uso dello strumento della subconcessione, che prevede il pagamento di un canone strutturato in un corrispettivo fisso o minimo garantito e un eventuale corrispettivo variabile, o *royalty*, correlato ai ricavi di esercizio. Attraverso questo meccanismo tariffario in due parti il gestore può appropriarsi di gran parte degli extraprofitti generati dalla eventuale posizione di monopolio locale ricoperta da ciascun esercizio commerciale all'interno dell'aerostazione; al contempo, la parte variabile della tariffa incentiva il gestore a creare condizioni in grado di massimizzare le quantità vendute, ad esempio estendendo il numero dei concessionari e diversificando la gamma dei prodotti offerti ai consumatori.

(7) Monopolies and Mergers Commission (1996), *BAA plc. A report on the economic regulation of the London airports companies*, MMC 4.

2.

**CARATTERI E LIMITI DELL'ATTUALE
ASSETTO REGOLAMENTARE**

Gli operatori aeroportuali godono di un notevole potere di mercato nell'ambito delle attività aeronautiche, rivolte ad accogliere e smistare il traffico aereo, e nelle attività di terra, volte a fornire servizi alle aerolinee e ai passeggeri. Inoltre, l'industria aeroportuale produce rilevanti esternalità che influenzano direttamente l'attività di altri operatori e il benessere dei consumatori. La gestione degli scali non può prescindere quindi da un intervento regolamentare che affronti e corregga le imperfezioni che possono distorcere il normale funzionamento dei meccanismi di mercato.

La regolamentazione dell'industria aeroportuale può essere schematicamente suddivisa in due livelli. Nel primo si pongono le condizioni per l'accesso al mercato della gestione aeroportuale (costruzione delle infrastrutture e gestione degli scali) e vengono attivate forme di controllo del complessivo potere di mercato dei gestori. Nel secondo, si regolano le modalità di accesso alla infrastruttura (principalmente attraverso l'allocazione dei diritti di decollo e di atterraggio e la fissazione dei diritti aeroportuali) e di fornitura dei servizi di *handling* e commerciali.

In Italia, come del resto nella maggioranza degli altri paesi industrializzati, le principali caratteristiche degli attuali assetti regolamentativi del settore aeroportuale sono state determinate in uno stadio dell'evoluzione settoriale caratterizzato da un ampio eccesso d'offerta di capacità, dall'assenza di stringenti vincoli di finanziamento e reddituali, connessa alla proprietà pubblica delle infrastrutture, dalla virtuale assenza di concorrenza tra vettori sia sulle rotte interne che su quelle internazionali e da rapporti privilegiati tra la gestione degli scali e il vettore di bandiera, anch'esso contraddistinto da assetti proprietari pubblicistici. Ciò ha portato a forme di regolamentazione che risultano palesemente inadeguate in un contesto, come quello attuale, in cui la proprietà pubblica degli scali e dei vettori è destinata a stemperarsi progressivamente, la gestione aeroportuale si configura sempre più come una vera e propria attività d'impresa, le risorse disponibili in termini di capacità aeroportuale appaiono talvolta scarse relativamente agli sviluppi della domanda e i mercati nazionali e internazionali si aprono progressivamente alla concorrenza.

Attualmente, la regolamentazione del settore attraversa un periodo di transizione. Alcuni singoli suoi aspetti, anche rilevanti, sono stati oggetto di recenti interventi legislativi e amministrativi: il regime proprietario e concessorio è stato in parte ridefinito dalle leggi 24 dicembre 1993, n. 537 e 3 agosto 1995, n. 351, che hanno anche stabilito nuovi principi per la determinazione dei diritti aeroportuali e l'accesso alle attività di *handling*; inoltre è attualmente in corso l'armonizzazione delle procedure di assegnazione degli *slot* negli aeroporti congestionati con i regolamenti comunitari ⁽⁸⁾. Peraltro, molte delle disposi-

(8) Il processo di armonizzazione ha coinciso con numerosi interventi dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato: ASSOUTENTI-ALITALIA, Bollettino n. 30-31/94; Autorità garante della concorrenza e del mercato, ASSOCIAZIONE CONSUMATORI UTENTI-ALITALIA, Bollettino n. 45/96, Autorità garante della concorrenza e del mercato, DISCIPLINA DELLA CLEARANCE AEROPORTUALE, Bollettino n. 45/96.

zioni contenute nelle nuove normative rimangono inapplicate a causa dell'assenza dei regolamenti di esecuzione nonché dei ritardi nella presentazione dei necessari piani d'intervento e programmi economici e finanziari da parte delle società di gestione aeroportuali. Inoltre, le normative e le loro modalità di applicazione riflettono solo parzialmente i regolamenti e le direttive della Commissione in materia di attività aeroportuali, specialmente per quanto concerne il regime di fornitura dei servizi di *handling*. Nel complesso, si è trattato finora di interventi parziali, che hanno lasciato sostanzialmente inalterato il carattere prescrittivo della regolamentazione e si sono distinti per una notevole prudenza nell'aprire i mercati alla concorrenza.

2.1 Gestione aeroportuale e potere di mercato

Le caratteristiche tecnologiche, la struttura dei costi e le esternalità associate alla industria aeroportuale giustificano interventi regolamentativi volti a determinare la struttura dell'offerta di capacità aeroportuale fissando, attraverso l'uso dello strumento della concessione, il numero degli operatori abilitati a operare su ciascun mercato geografico. D'altra parte il forte potere di mercato posseduto dai gestori degli scali richiede interventi volti a evitare che questo potere si traduca in prezzi eccessivi per gli utenti e ad assicurare l'adeguamento della capacità al suo livello ottimale.

Il regime concessorio in vigore nel nostro Paese è fondato su leggi speciali per i maggiori aeroporti e semplici convenzioni ministeriali per gli aeroporti minori, con una durata delle concessioni in essere che si aggira attorno ai 35 anni per la maggior parte degli aeroporti. La regolamentazione che presiede all'installazione e allo sfruttamento economico delle infrastrutture aeroportuali lascia attualmente pochissimo spazio ai meccanismi di mercato nella creazione e nella allocazione della capacità aeroportuale.

L'istituto della concessione in gestione totale, già operante nei maggiori aeroporti italiani e di prossima estensione nella generalità degli scali nazionali, affida lo sfruttamento della capacità esistente e la creazione e lo sfruttamento della nuova capacità in concessione esclusiva alle attuali società di gestione, il cui controllo è finora rimasto saldamente in mano pubblica, tendendo peraltro a estendere l'area della riserva a tutte le attività che si svolgono nello sedime aeroportuale. Nell'attuale contesto normativo e regolamentare è quindi estremamente difficile per nuovi operatori accedere all'attività di gestione degli scali, attraverso l'acquisizione del controllo di società di gestione esistenti o l'attribuzione di nuove concessioni, mentre non è ammissibile la coesistenza di più gestori di infrastrutture (per esempio dei terminali dei passeggeri), eventualmente in concorrenza tra di loro, all'interno di uno stesso sedime aeroportuale. Inoltre, è difficile conciliare l'aspetto onnicomprensivo della concessione (che pur avendo formalmente ad oggetto la sola gestione delle infrastrutture, di fatto si estende anche alle attività di servizio) con le prospettive di apertura alla concorrenza di singole attività aeroportuali, quali i servizi di *handling*⁽⁹⁾.

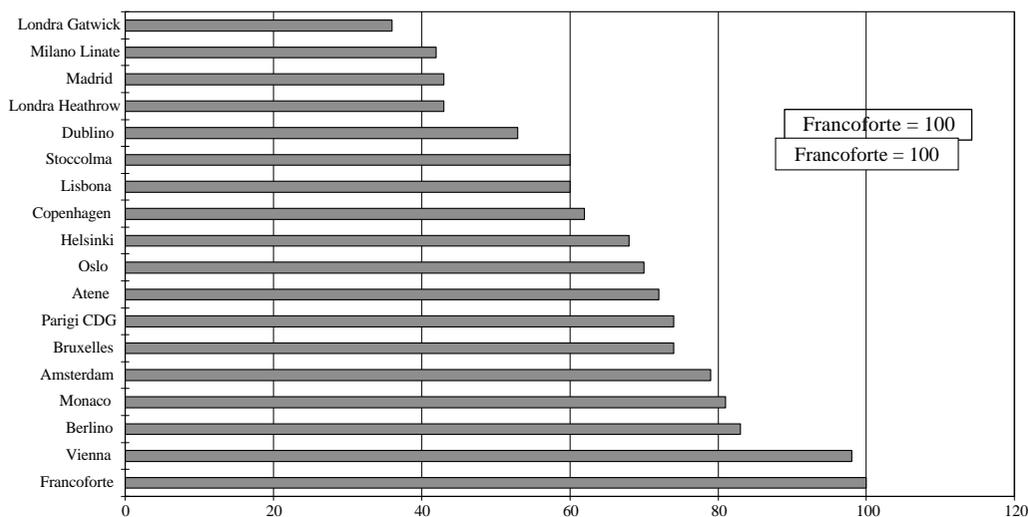
I principi che governano il controllo del potere di mercato dei gestori, secondo aspetto della regolamentazione complessiva della gestione aeroportuale, non sono esplicitati dalla normativa vigente, la quale si occupa principalmente di stabilire i diritti e gli

(9) Autorità garante della concorrenza e del mercato, *NORMATIVA SETTORE AEROPORTUALE*, Bollettino n. 24/95.

obblighi del gestore relativamente a singoli aspetti delle sue attività. Si è manifestata comunque la tendenza ad adottare approcci regolamentativi di tipo prescrittivo e a concentrare l'attenzione sulle attività aeronautiche, attraverso un forte intervento strutturale e tariffario, lasciando invece ampi margini di libertà ai gestori nell'ambito della attività di *handling* e commerciali. Di fatto il controllo della principale risorsa aeroportuale, gli *slot*, è stato sottratto al gestore ponendo al tempo stesso severi limiti alla libertà dei gestori di fissare le tariffe relative alla loro utilizzazione. Al contrario, specialmente negli scali di maggiori dimensioni, è stata assicurata ai gestori l'esercizio, in condizioni di virtuale monopolio, delle attività di *handling* e commerciali senza efficaci controlli sulla qualità del servizio e sulle politiche tariffarie adottate. Peraltro la diffusa applicazione del criterio del silenzio-assenso ha condotto a prestare scarsa attenzione al grado di potere di mercato esercitato dal gestore nelle diverse attività aeroportuali e all'aderenza ai costi delle tariffe da esso praticate nei vari mercati.

La pressoché completa eliminazione del potere di mercato dei gestori nelle attività aeronautiche si è così accompagnata a una maggiore libertà di sfruttare questo potere nell'ambito delle attività di *handling* e commerciali. Ciò ha condotto a strutture tariffarie fortemente distorte, nelle quali spiccano diritti aeroportuali tra i più bassi d'Europa (Diagramma 3), che peraltro favoriscono i fenomeni di congestione, e prezzi per i servizi di *handling* nonché canoni di affitto degli spazi nell'aerostazione particolarmente elevati che sono stati oggetto di ripetuti interventi da parte dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, volti a evitare l'uso abusivo del potere di mercato dei gestori nell'ambito dei servizi aeroportuali ⁽¹⁰⁾.

Diagramma 3. Diritti aeroportuali in Europa (1995)



Fonte: Symonds Travels Morgan

(10) IBAR-AEROPORTI DI ROMA, GRUPPO SICUREZZA-AEROPORTI DI ROMA e IBAR-SEA, cit. nota 2.

Queste politiche hanno probabilmente influenzato le strategie di investimento dei gestori, ostacolando lo sviluppo e l'utilizzo efficiente della capacità aeroportuale, e hanno esacerbato la tendenza allo sfruttamento del potere di mercato nell'ambito delle attività dei gestori non soggette a regolamentazione, peraltro scoraggiando lo sviluppo della concorrenza nei servizi aeroportuali.

2.2 Accesso all'infrastruttura

L'accesso allo scalo per gli aeromobili costituisce il servizio principale fornito dai gestori aeroportuali agli utenti. Il decollo o l'atterraggio di un vettore è subordinato alla disponibilità di *slot* negli aeroporti di partenza e destinazione e al pagamento dei relativi diritti aeroportuali al gestore.

Negli scali italiani, come anche nella maggior parte degli scali esteri, l'insieme dei diritti di decollo e atterraggio esistenti è di fatto attribuito in uso a tempo indeterminato e a titolo non oneroso ai vettori presenti nell'aerostazione in base al criterio del mantenimento dei diritti acquisiti nelle precedenti stagioni (*grandfather rule*), un meccanismo di allocazione che assicura al vettore di bandiera una amplissima quota degli *slot* disponibili. I diritti di ultima istanza sugli *slot* sono esercitati dal Ministero dei Trasporti che esercita una funzione di sorveglianza sull'operato di Assoclearance ed è chiamato a dirimere eventuali controversie in merito all'assegnazione degli *slot*, ma i vettori godono di ampi diritti di utilizzazione che si approssimano notevolmente al diritto di proprietà. Infatti, anche se i diritti concessi ai vettori non possono essere fatti valere in sede giudiziaria, grazie alla *grandfather rule* garantiscono nel tempo l'uso esclusivo di una risorsa.

La combinazione del quadro regolamentare internazionale, comunitario e nazionale determina una procedura di allocazione e riallocazione degli *slot* negli scali nazionali che può essere suddivisa schematicamente in tre fasi. Nella prima, che precede ciascuna riunione biennale dei comitati di programmazione della *International Air Transport Association* (IATA), vengono allocati dall'autorità di regolamentazione (o da altro soggetto delegato a farlo) gli *slot* disponibili in base ai diritti acquisiti, alle preferenze espresse dai vettori e a procedure amministrative, ora tendenti a uniformarsi anche in Italia a quelle previste dal regolamento comunitario n. 95/93, che stabilisce un insieme di regole ispirate ai principi di trasparenza, imparzialità e non discriminazione. Recentemente in Italia la funzione di allocare gli *slot* negli aeroporti congestionati (cosiddetta *clearance* aeroportuale) è stata sottratta alla compagnia di bandiera e attribuita alla Associazione Italiana gestione di clearance e slots (Asso-clearance) della quale possono far parte tutti i gestori aeroportuali ed i vettori nazionali ed esteri⁽¹¹⁾. L'operato di Assoclearance è sottoposto alla sorveglianza del Ministero dei Trasporti.

Nel secondo stadio, che riguarda in particolare le rotte in cui vige il regime degli accordi bilaterali, si svolgono negoziati tra i vettori in seno ai comitati IATA nel corso dei quali si effettuano scambi di *slot* che vengono di solito ratificati dalle autorità di regolamentazione nazionali. Nel terzo stadio, per risolvere eventuali problemi insorti dopo la conclusione delle riunioni IATA, possono svolgersi ulteriori negoziati tra vettori, spesso in seno ai comitati di coordinamento aeroportuale e con l'assistenza delle medesime autorità.

(11) Decreto Ministeriale N.44/T del 4 agosto 1997.

Pertanto, nell'attuale assetto regolamentare, i gestori aeroportuali, che sono in ultima analisi responsabili per gli investimenti infrastrutturali e quindi per la creazione dei nuovi *slot*, non hanno esclusivo controllo economico su di essi, giacché la loro assegnazione, che non produce alcun ricavo per i gestori, si basa su procedure amministrative e negoziali all'interno delle quali essi svolgono un ruolo rilevante, ma di concerto con i vettori, come partecipanti ad Assoclearance. Inoltre la rigida regolamentazione delle tariffe di accesso degli aeromobili e dei passeggeri al sedime aeroportuale impedisce che esse riflettano il valore d'uso degli *slot* cui esse si riferiscono. Infatti, nonostante che la legge stabilisca principi abbastanza flessibili per la determinazione di queste tariffe (che dovrebbero tenere conto tra l'altro della differenziazione tra scali, dell'intensità del traffico e dei costi), l'attuale struttura tariffaria prescinde totalmente da questi principi a causa dei ritardi nell'emanazione dei necessari decreti attuativi dei provvedimenti legislativi e, di conseguenza, nella realizzazione dei previsti piani economici e finanziari da parte delle società di gestione.

Attualmente le tariffe aeroportuali sono perciò fissate in Italia con criteri uniformi, che prescindono quasi totalmente da considerazioni di economicità delle gestioni, dalla composizione e dall'andamento della domanda e da altri fattori propri a ciascuno scalo. Ne consegue una struttura tariffaria che non solo è svincolata dai costi effettivamente sostenuti dai gestori nello svolgimento delle attività aeronautiche ma ignora totalmente i fenomeni periodici di congestione che possono verificarsi negli scali, peraltro disincentivando l'accesso dei vettori nei periodi di minore traffico, come quelli notturni. Inoltre, le procedure amministrative di fissazione e di aggiornamento delle tariffe aeroportuali, estremamente macchinose e rigide, lasciano ben poco spazio alla valutazione caso per caso e alla libertà d'impresa dei singoli gestori aeroportuali.

Sotto il profilo concorrenziale, l'attuale configurazione dei diritti sugli *slot* e delle tariffe di accesso all'infrastruttura tende a trasferire il potere di mercato sulla capacità aeroportuale dai gestori, proprietari dell'infrastruttura, ai vettori, utenti dell'infrastruttura. Data la capacità disponibile, il trasferimento del potere di mercato sulla capacità aeroportuale dai gestori ai vettori non ha importanza, dal punto di vista dell'efficienza, ai fini della determinazione dei prezzi e delle quantità vendute nel mercato dei servizi di trasporto aereo. Tuttavia, l'allocazione dei diritti sugli *slot* e le politiche tariffarie di accesso all'infrastruttura possono influenzare notevolmente gli incentivi all'investimento in capacità nonché i comportamenti strategici degli operatori, comportando probabilmente effetti dinamici non indifferenti per i consumatori.

Nell'attuale contesto regolamentare esistono scarsi incentivi per il gestore ad aggiustare la capacità aeroportuale in funzione del livello della domanda. Infatti esso, non disponendo di alcun reale controllo economico sugli *slot*, non può appropriarsi dei rendimenti originati dalla nuova capacità prodotta, in quanto, per via delle regolamentazioni vigenti, le tariffe di accesso alla infrastruttura non possono essere efficacemente manovrate. È semmai possibile per il gestore incrementare i propri ricavi in conseguenza dell'eventuale maggiore consumo di servizi di *handling* e commerciali da parte dei vettori e dei passeggeri. Tuttavia si tratta in tal caso di ricavi che non sono conosciuti con precisione al momento della decisione dell'ampliamento della capacità e solo molto indirettamente costituiscono un incentivo adeguato.

Peraltro quando gli scali sono dominati, come accade in Italia, da un singolo vettore che gode di estesi diritti sugli *slot* esistenti e su quelli di nuova creazione, anche i suoi

comportamenti strategici possono contribuire a distorcere le scelte in materia di sviluppo e di gestione delle infrastrutture aeroportuali. Infatti il vettore dominante ha uno scarso interesse a favorire una espansione della capacità disponibile, giacché in una situazione di eccesso di domanda egli può preservare il potere di mercato di cui dispone impedendo l'ingresso di nuovi concorrenti, specialmente se, come è espressamente previsto dalla regolamentazione vigente, una quota, anche se ridotta, degli *slot* di nuova creazione è destinata ai nuovi entranti.

Come dimostrato dalle conclusioni della recente istruttoria condotta dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato, che ha coinciso con la remissione da parte della compagnia di bandiera del mandato ministeriale relativo alla assegnazione degli *slot* (cosiddetta *clearance* aeroportuale), il controllo sull'assegnazione degli *slot* negli aeroporti congestionati costituisce per il vettore dominante una variabile strategica fondamentale nei confronti dei concorrenti effettivi e potenziali⁽¹²⁾. Infatti, in assenza di una reale concorrenza tra scali, il potere di mercato sulle singole rotte dipende dal mantenimento, anche attraverso comportamenti esclusivi, di forti posizioni dominanti sulle bande orarie di più intenso traffico negli aeroporti di partenza e/o di arrivo. L'ingresso di nuovi operatori sul mercato del trasporto aereo può essere efficacemente ostacolato sia dalla scarsità di *slot* aeroportuali che dall'uso strategico degli *slot* da parte del vettore dominante. L'esistenza di questi incentivi è all'origine delle misure, previste dalla regolamentazione statunitense e comunitaria, volte ad assicurare procedure non discriminatorie di assegnazione degli *slot* e a stabilire requisiti minimi per il loro utilizzo, in assenza dei quali i diritti sulle bande orarie vengono revocati dall'autorità di regolamentazione (cosiddetta regola del *use it or lose it*).

La rigida ripartizione degli *slot* esistenti secondo il criterio dei diritti storici e le attuali procedure amministrative di allocazione degli *slot* resi disponibili in vari modi (riorganizzazioni o espansioni della capacità, revoca dei diritti storici o rinuncia da parte di alcuni vettori) ai vettori già presenti nello scalo e ai nuovi entranti prescindono totalmente da considerazioni relative all'efficienza relativa nell'utilizzo dei diritti di decollo e atterraggio da parte degli operatori. I meccanismi di riallocazione degli *slot* hanno quindi una influenza determinante sull'uso efficiente di questa risorsa da parte dei fornitori di servizi di trasporto aereo⁽¹³⁾.

Lo stretto controllo degli *slot* disponibili da parte del vettore dominante e le inefficienze connesse con il regime dei diritti storici potrebbero essere attenuati, anche in assenza di creazione di nuova capacità aeroportuale, dalla possibilità per i vettori concorrenti di accedere alla capacità esistente mediante lo scambio o l'acquisto di diritti di decollo e atterraggio. Tuttavia, anche se il regime di assegnazione degli *slot* aeroportuali sembra destinato a subire alcuni mutamenti in futuro, principalmente a causa dell'applicazione dei regolamenti comunitari, l'attuale contesto normativo comunitario e nazionale non prevede né la possibilità di un accresciuto ruolo dei gestori nelle decisioni di asse-

(12) ASSOCIAZIONE CONSUMATORI UTENTI-ALITALIA, cit. nota 3.

(13) I metodi di allocazione iniziale degli *slot* non avrebbero infatti nessuna rilevanza per l'efficienza delle allocazioni effettivamente osservate se esistessero meccanismi efficienti di riallocazione degli *slot* tra i vettori. Vedi R. H. Coase (1960) «The Problem of Social Cost», *Journal of Law and Economics*, Vol. 3, n. 1. Diversi metodi di allocazione (a titolo oneroso o non oneroso, in base a meccanismi d'asta o a lotterie, ecc...) possono però avere conseguenze molto differenti per la finanza pubblica e in termini distributivi.

gnazione dei diritti di decollo e atterraggio, né l'introduzione di procedure di assegnazione meno discrezionali, eventualmente basate su forme di concorrenza tra gli operatori, o metodi di riallocazione basati sul ricorso a meccanismi di mercato.

Viceversa il sistema attuale, in cui la maggior parte delle riallocazioni sono decise su base consensuale e in regime di baratto dai vettori presenti sul sedime aeroportuale non favorisce generalmente la crescita dei vettori (già presenti o nuovi entranti) più efficienti e la contrazione di quelli inefficienti; inoltre, dal punto di vista concorrenziale, processi decisionali di tipo consensuale ottenuti dopo lunghi e dettagliati negoziati tra concorrenti offrono naturalmente vaste opportunità di collusione ⁽¹⁴⁾.

2.3 Servizi di assistenza a terra

Gli spazi di concorrenza attualmente esistenti nei mercati dei servizi di *handling* possono essere fatti risalire in gran parte ai ripetuti interventi dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, che, in occasione di procedimenti istruttori e di segnalazioni al Governo e al Parlamento, si è mossa principalmente lungo due linee direttrici: da un lato ha affermato il principio dell'autoproduzione dei servizi di assistenza a terra da parte dei vettori, dall'altro ha delimitato l'estensione dell'esclusiva attribuita ai gestori dalla normativa vigente sostenendo l'obbligo per il gestore di concedere l'accesso alle infrastrutture aeroportuali, a condizioni ragionevoli e non discriminatorie, a operatori intenzionati a fornire alcuni servizi di assistenza in concorrenza con il gestore stesso ⁽¹⁵⁾.

La liberalizzazione dei servizi di assistenza a terra è caratterizzata in Italia da ritardi e incongruenze. La legge n. 351/95 ha introdotto un regime autorizzatorio per i servizi di assistenza a terra, ma la disciplina dettagliata volta a stabilire le condizioni di rilascio e i limiti delle autorizzazioni (determinati «in funzione della salvaguardia della sicurezza, dell'affidabilità economica delle gestioni e della qualità delle prestazioni») deve ancora essere delineata con decreto del Ministro dei Trasporti. Nel frattempo continuano a essere applicate le norme contenute nelle leggi speciali e nei disciplinari di concessione, in base alle quali le società di gestione provvedono all'offerta di servizi aeroportuali direttamente o in subconcessione.

Inoltre, la nuova legge, pur introducendo un regime autorizzatorio, di fatto mantiene il regime di affidamento delle attività aeroportuali alle società concessionarie della gestione delle infrastrutture giacché, l'accesso di imprese terze in aeroporto potrebbe continuare ad essere condizionato al rilascio di un atto di subconcessione da parte del gestore unico, come avviene attualmente ⁽¹⁶⁾. Sotto questo aspetto la legge sembra porsi peraltro in contrasto con la direttiva comunitaria n. 96/67/CE in materia di servizi di assistenza a terra, i cui principi sono stati recentemente recepiti nel nostro ordinamento ⁽¹⁷⁾, la quale prevede la progressiva liberalizzazione di tutte le attività di assistenza a terra svolte negli aeroporti europei di maggiori dimensioni entro il 1 gennaio 2001.

(14) Si veda a questo proposito l'estesa discussione in D. M. Grether, R. M. Isaac e C.R. Plott (1989) *The allocation of scarce resources*, Westview Press.

(15) Autorità garante della concorrenza e del mercato, GESTIONE AEROPORTUALE, Bollettino n. 33/96; anche NORMATIVA SETTORE AEROPORTUALE, cit. nota 4.

(16) Autorità garante della concorrenza e del mercato, NORMATIVA SETTORE AEROPORTUALE, cit. nota 4.

(17) Legge comunitaria 1995-1997 (n. 128/98).

Va notato a questo proposito che, in assenza di un chiaro orientamento di liberalizzazione da parte delle autorità nazionali, l'impatto della direttiva comunitaria sull'evoluzione concorrenziale dei mercati di *handling* è destinato a essere limitato sia dalla eccessiva gradualità delle misure comunitarie di apertura dei mercati, sia dalla possibilità accordata agli Stati membri di continuare a circoscrivere, con riferimento ad alcune categorie di servizi, il numero degli operatori anche nella fase di piena applicazione della direttiva stessa.

3.

RIFORMA DELLA REGOLAMENTAZIONE E PROMOZIONE DELLA CONCORRENZA

La riorganizzazione complessiva dell'industria aeroportuale, con la privatizzazione delle società di gestione, la conclusione di nuove convenzioni tra Stato e gestori e la liberalizzazione di alcune delle attività svolte all'interno degli scali, pone nuovi compiti regolamentativi che, se assolti in modo adeguato, potranno portare a un significativo miglioramento del contesto concorrenziale e della qualità dei servizi offerti agli utenti.

La riforma della regolamentazione dovrebbe essere ispirata a una logica unitaria che garantisca il controllo del potere di mercato dei gestori e dei vettori, l'adozione di strumenti atti a incentivare l'espansione e l'utilizzo efficiente delle risorse e il ricorso a meccanismi concorrenziali nei comparti del settore aeroportuale dove ciò risulterebbe vantaggioso per gli utenti. Inoltre gli interventi regolamentativi risulteranno tanto più efficaci quanto più saranno basati su meccanismi incentivanti indirizzati a favorire comportamenti degli operatori simili a quelli che si otterrebbero in mercati concorrenziali, piuttosto che su forme di regolamentazione di tipo prescrittivo. Infine, nella prospettiva dell'auspicata evoluzione concorrenziale del trasporto aereo, andrebbero definite le modalità attraverso le quali è possibile favorire l'ingresso e lo sviluppo di una pluralità di operatori in mercati in cui per ora resta fortemente dominante il vettore di bandiera, soprattutto grazie al controllo di una notevole quota dei diritti di decollo e atterraggio nei principali scali italiani.

3.1 Regolamentazione complessiva della gestione aeroportuale

Un quadro di regolamentazione complessiva dell'attività dei gestori aeroportuali è finora mancato nel nostro ordinamento. I recenti interventi normativi nel settore (leggi n. 537/93 e n. 351/95), che riformano il regime proprietario e concessorio degli scali, le condizioni di ingresso nel mercato dei servizi di *handling* e i principi tariffari di accesso alle infrastrutture, non includono infatti misure esplicite ed efficaci di controllo del loro potere di mercato nell'ambito di meccanismi finalizzati a conseguire la massima efficienza nella gestione degli scali.

Una revisione complessiva dei criteri di determinazione della struttura del mercato della capacità aeroportuale, di regolamentazione tariffaria e di controllo del potere di mercato dei gestori potrebbe tuttavia essere avviata nel corso del previsto processo di privatizzazione delle aziende aeroportuali e del corrispondente rinnovo delle concessioni nonché durante la definizione dei decreti e dei regolamenti di attuazione della nuova normativa.

Con riferimento alle modalità di accesso alla gestione delle aerostazioni, le limitate potenzialità di concorrenza nel mercato della capacità aeroportuale, attraverso la competizione tra scali di uno stesso sistema aeroportuale per attrarre i vettori e tra *hub* di diverse reti di trasporto aereo per attrarre i passeggeri in transito, rendono opportuna l'attivazione di meccanismi trasparenti e non discriminatori all'atto dell'attribuzione delle concessioni per la gestione delle nuove infrastrutture.

Per quanto riguarda invece le aerostazioni già operanti, la prospettiva della trasformazione della totalità delle gestioni aeroportuali in società per azioni (eventualmente quotate) e l'apertura a investitori esterni della compagine azionaria delle società di gestione, ora dominata da enti appartenenti alle pubbliche amministrazioni o al settore pubblico allargato offrono, in linea di principio, una opportunità per consentire il passaggio del controllo a società in grado di assicurare una gestione efficiente.

I possibili effetti benefici derivanti dalle privatizzazioni dipendono in larga misura dalla rapidità con la quale verranno rese definitivamente operative le norme contenute nelle leggi n. 537/93 e 351/95, attraverso l'adozione dei rispettivi decreti e regolamenti di attuazione, e dalla coerenza con la quale, nell'ambito della nuova normativa, verranno applicati i criteri di economicità della gestione, che dovrebbero precludere (eccetto che in casi eccezionali, adeguatamente giustificati) il ricorso a forme di finanziamento pubblico degli investimenti in infrastrutture.

Per quanto riguarda l'esercizio del potere di mercato da parte dei gestori, la regolamentazione di settore non può esaurirsi nell'appropriazione da parte dello Stato di parte delle rendite generate dall'attività aeroportuale attraverso l'esazione dei canoni concessori. Infatti, anche se l'attuale configurazione dei canoni, orientata a riflettere unicamente i volumi di traffico, potrebbe essere utilmente resa più flessibile (ad esempio per tenere conto di eventuali considerazioni di natura ambientale o delle ripercussioni dell'attività aeroportuale sul valore delle aree circostanti), tuttavia si tratterebbe comunque di una operazione meramente redistributiva che, non impedendo l'imposizione di comportamenti monopolistici da parte del gestore nei mercati in cui esso opera, manterrebbe inalterate le corrispondenti distorsioni produttive e i loro effetti negativi sul benessere degli utenti delle infrastrutture e dei servizi aeroportuali.

E' necessario perciò stabilire misure tariffarie volte a controllare l'esercizio del potere di mercato da parte dei gestori. A questo proposito esiste un ampio ventaglio di esperienze a livello internazionale che si basano in alcuni casi sul controllo di alcune delle tariffe aeroportuali e in altri casi sul controllo diretto dei ricavi complessivi dei gestori. Gli approcci regolamentativi basati sulla fissazione di saggi di rendimento «normali» per il monopolista (cosiddetta *rate of return regulation*) incorrono nei noti problemi connessi con la tendenza al sovradimensionamento degli investimenti complessivi. Infatti, in tale contesto l'impresa regolata può aumentare i suoi profitti, mantenendo invariato il tasso di rendimento di riferimento, mediante una combinazione dei fattori produttivi nella quale l'impiego di capitale fisso è maggiore di quello che assicurerebbe l'efficienza produttiva ⁽¹⁸⁾. Molto più efficaci al fine di perseguire l'efficienza della gestione aeroportuale e un reale controllo del potere di mercato dei gestori sarebbero assetti regolamentativi basati su meccanismi «imitativi» delle dinamiche concorrenziali, ad esempio attraverso regole tariffarie incentivanti, uniti a forme di concorrenza comparata volta a fare convergere i comportamenti di ogni gestore su quelli del gestore più efficiente (*yardstick competition*). La concorrenza comparata può rendere più agevole per il regolamentatore la determinazione di un livello e di una struttura delle tariffe coerente con i costi effettivamente sostenuti dal gestore, mentre i meccanismi incentivanti possono favorire incre-

(18) Si tratta del noto effetto Averch-Johnson. Vedi, in proposito, H. Averch e L.L. Johnson (1962) «Behavior of the firm under regulatory constraint», *American Economic Review*, 52:1052-69.

menti di efficienza nelle attività aeroportuali, attraverso riduzioni dei costi e aumenti di produttività.

Un primo tentativo di regolamentazione incentivante in ambito aeroportuale è stato realizzato, sin dal 1986, nel Regno Unito dove è stato adottato il principio del *price cap* per la regolamentazione dei ricavi medi di British Airport Authority (BAA). La rinuncia a privatizzare separatamente i diversi scali gestiti da BAA ha però impedito al regolamentatore britannico di utilizzare meccanismi di *yardstick competition*, che avrebbero senz'altro facilitato il compito di stabilire livelli tariffari orientati ai costi e tassi di crescita della produttività adeguati per ciascuno scalo ⁽¹⁹⁾.

Nell'ambito della ridefinizione delle convenzioni tra Ministero dei Trasporti e società aeroportuali prevista dalla legge n. 537/93 andrebbe quindi considerata, anche alla luce dell'esperienza internazionale, la possibilità di introdurre meccanismi tariffari incentivanti per la regolamentazione dei ricavi dei gestori aeroportuali. L'attivazione di questa forma di controllo sul complessivo potere di mercato dei gestori sarebbe peraltro coerente con le recenti indicazioni del CIPE che prevedono l'applicazione del meccanismo del *price cap* per la regolamentazione tariffaria dei servizi di pubblica utilità ⁽²⁰⁾. In questo contesto, la determinazione dei livelli e della struttura iniziale delle tariffe nonché di adeguati fattori di recupero di produttività, che costituiscono un elemento determinante per l'ottimalità e per l'effetto incentivante della regola del *price cap*, sarebbe senz'altro resa più agevole dall'esistenza di condizioni di *yardstick competition* tra scali. L'esistenza, all'interno del territorio nazionale, di una pluralità di scali di dimensioni simili e autonomi dal punto di vista gestionale, può consentire di basare gli interventi regolamentativi sul confronto tra i risultati delle diverse gestioni, ad esempio utilizzando indicatori dei costi dei diversi scali.

Nell'ambito del processo di privatizzazione delle società aeroportuali andrebbe infine considerata l'opportunità di introdurre elementi di concorrenza tra scali all'interno dei sistemi aeroportuali di Roma e Milano. La vendita separata di alcuni degli scali da parte delle attuali società di gestione può infatti consentire una maggiore diversificazione dell'offerta di capacità e di servizi aeroportuali all'interno delle due zone di domanda di servizi di trasporto aereo che, seppur nei limiti già discussi in precedenza, può attivare forme di concorrenza tra scali e influenzare positivamente il grado di concorrenza tra vettori, anche su rotte relativamente omogenee, con possibili benefici per gli utenti in termini di gamma e qualità dei servizi di trasporto.

(19) Nel Regno Unito, la privatizzazione in blocco di British Airport Authority è stata ampiamente criticata per non avere colto l'opportunità di attivare forme di concorrenza tra operatori aeroportuali, specialmente all'interno dell'area di Londra, e per avere impedito l'adozione di regolamentazioni basate sulla *yardstick competition* tra scali appartenenti a operatori diversi. Vedi, ad esempio, J. Vickers e G. Yarrow (1988) *Privatisation. An economic analysis*, MIT Press, e D. Starkie e D. Thompson (1985) «The Airport's Policy White Paper: Privatisation and Regulation», *Fiscal Studies*, vol. 6, no. 4, pp.30-42.

(20) Deliberazione CIPE (1996) «Linee guida per la regolazione dei servizi di pubblica utilità», *Gazzetta Ufficiale* 22-5-96, Serie Generale n. 118.

4.

**REGOLAMENTAZIONE E DINAMICHE DI MERCATO
NELL'ACCESSO ALLE INFRASTRUTTURE AEROPORTUALI**

La regolamentazione dell'accesso alla capacità aeroportuale dovrebbe prefiggersi tre obiettivi di particolare importanza per l'evoluzione del trasporto aereo: la determinazione di incentivi adeguati allo sviluppo ottimale della capacità aeroportuale da parte dei gestori, l'identificazione di criteri per l'allocazione o la riallocazione degli *slot* ai vettori in grado di utilizzarli in modo più efficiente e la creazione di condizioni che non favoriscano comportamenti strategici da parte dei gestori o dei vettori volti a restringere la concorrenza nel mercato del trasporto aereo. Il perseguimento di questi obiettivi richiede una combinazione di misure strutturali, relative ai diritti di utilizzazione degli *slot*, di misure tariffarie, relative alle condizioni di accesso all'infrastruttura, e di misure amministrative, volte a stabilire gli obblighi degli operatori.

La regolamentazione dell'accesso deve peraltro necessariamente configurarsi in modo diverso negli scali in cui c'è ampia disponibilità di *slot* e in quelli che presentano fenomeni di congestione, anche solo in certi periodi dell'anno o in certi orari della giornata. Infatti, in questi ultimi si pone il duplice problema di allocare in modo efficiente gli scarsi *slot* disponibili, eventualmente limitando l'esercizio del potere di mercato da parte degli operatori che li controllano, e di incentivare i necessari aumenti di capacità.

Un disegno regolamentare coerente deve pertanto basarsi sull'analisi delle caratteristiche e degli effetti della congestione, l'identificazione degli scali congestionati, lo studio delle alternative disponibili in termini di sostituibilità tra periodi e orari all'interno di uno stesso scalo ovvero di succedaneità tra scali e, infine, la determinazione di meccanismi incentivanti (tariffari o di mercato) in grado di disciplinare il fenomeno della congestione, riducendone le ripercussioni negative sugli utenti ⁽²¹⁾.

La normativa comunitaria prevede che gli Stati membri possano dichiarare un aeroporto congestionato «pienamente coordinato» ai fini dell'applicazione del regolamento n. 95/93. Il pieno coordinamento implica la nomina di un coordinatore, che deve svolgere le funzioni di *clearance* (consistenti nell'assegnazione o nella revoca dei diritti di decollo e di atterraggio) attenendosi ai principi di indipendenza, imparzialità, non discriminazione e trasparenza, e di un comitato di coordinamento con compiti consultivi e di mediazione, al quale partecipano in modo preponderante i vettori. E' istituito inoltre un *pool* di diritti di decollo e atterraggio da assegnare (alimentato dagli *slot* resi disponibili dagli aumenti o dalla migliore utilizzazione della capacità e dalle decisioni di revoca o di remissione dei diritti storici), un meccanismo di revoca dei diritti scarsamente utilizzati (al di sotto del 80 per cento in una stagione) e alcune misure volte a favorire l'accesso agli *slot* da parte dei nuovi entranti (ai quali viene riservato il 50 per cento dei diritti contenuti nel *pool*).

Il regolamento prevede che il pieno coordinamento di un aeroporto possa essere dichiarato solo dopo un adeguata valutazione dei vincoli di capacità esistenti, che deve

(21) Ad esempio, la riforma della regolamentazione nel Regno Unito è stata accompagnata da approfonditi studi di questa natura. Vedi CAA (1989) *Traffic distribution policy for the London area and strategic options for the long term*, CAP 548.

essere ripetuta a intervalli regolari nel tempo, e la consultazione con gli operatori presenti nello scalo. Tuttavia questi obblighi lasciano imprecisati i criteri e i tempi con i quali valutare la capacità e non sono corredati da un diritto di verifica da parte della Commissione. La facoltà di stabilire e di mantenere nel tempo il pieno coordinamento di uno scalo, garantendo i necessari requisiti di trasparenza, resta perciò sostanzialmente affidata alla discrezione delle amministrazioni nazionali.

Da questo punto di vista, la situazione in Italia permane insoddisfacente: è stato dichiarato pienamente coordinato, e quindi assoggettato alle procedure comunitarie, un numero di scali ampiamente superiore a quello dove si verificano fenomeni di congestione significativi e persistenti mentre le valutazioni di capacità sono finora rimaste rare. Sarebbe quindi anzitutto opportuno che fossero stabilite procedure certe e trasparenti per l'identificazione degli scali congestionati basate su precisi e affidabili indicatori del grado di congestione e applicate con sufficiente periodicità.

I fenomeni di congestione e le loro ripercussioni negative sugli utenti degli scali aeroportuali potrebbero poi essere notevolmente ridotti adottando assetti regolamentativi che incentivino l'adeguamento della capacità aeroportuale al livello ottimale e/o inducano gli utenti a modificare i loro comportamenti di domanda ripartendo il traffico in modo più uniforme nel tempo e tra aeroporti di uno stesso sistema aeroportuale (Riquadro 1).

Riquadro 1. Il peak-load pricing negli aeroporti londinesi

La struttura delle tariffe aeroportuali adottata nel Regno Unito rappresenta un tentativo pionieristico di imporre agli utenti un onere variabile in relazione alla distribuzione della domanda nell'arco della giornata. A partire dall'inizio degli anni ottanta la British Airport Authority ha adottato, nell'ambito del meccanismo di *price cap* che regola il livello e la dinamica dei diritti aeroportuali, una metodologia di fissazione dei diritti d'imbarco basata sulla stima dei costi per passeggero nelle ore di punta e non di punta e differenziando a seconda che i passeggeri fossero in partenza per voli interni o internazionali (in ragione dei maggiori costi sostenuti nello *handling* del traffico internazionale). Ne è risultato un differenziale tariffario tra ore di punta e non di punta piuttosto marcato per entrambe le categorie di passeggeri: nel 1995 i diritti risultavano infatti quadruplicati nelle ore di punta per i passeggeri su rotte interne e più che sestuplicati per quelli su rotte internazionali. Anche i diritti aeroportuali di decollo e di atterraggio degli aeromobili presentano profili differenziati in alcuni degli scali controllati dalla BAA: dal 1988, negli aeroporti di Heathrow e Gatwick le tariffe sono suddivise in *peak* e *off-peak* per gli aeromobili dal peso superiore alle cinquanta tonnellate ed è inoltre prevista una componente tariffaria addizionale in funzione del grado di inquinamento acustico provocato dai velivoli. Infine, la differenziazione tra orari di punta e non di punta si applica anche alle tariffe per la sosta degli aeromobili. Considerando il costo congiunto per i vettori del decollo/atterraggio e della sosta, la differenziazione tariffaria ha comportato nei periodi di punta un aumento degli oneri che va dal 50% al 100% a seconda del tipo di aereo utilizzato.

La struttura tariffaria è pertanto particolarmente complessa e differenziata a Heathrow e a Gatwick, poiché consta di tre componenti (diritti per aeromobili in atterraggio, diritti per passeggeri e diritti per la sosta degli aeromobili) ciascuna con tariffe *peak* e *off-peak*, mentre a Stansted, dove la capacità delle piste e dei terminali è ben lungi dall'essere pienamente utilizzata, le tariffe sono molto più basse e il differenziale meno marcato.

Questi meccanismi di regolamentazione incentivanti dovrebbero mirare però a minimizzare il numero di informazioni necessarie per il regolamentatore, favorendo al contempo l'adozione di comportamenti «virtuosi» da parte degli operatori. A tal fine potrebbero essere adottati meccanismi interamente affidati al mercato, basati ad esempio, come negli scali congestionati degli Stati Uniti, sul libero scambio degli *slot* tra vettori (Riquadro 2). In questo caso, il prezzo di mercato degli *slot*, che costituirebbe il costo dell'accesso all'infrastruttura per i vettori, tenderebbe a riflettere l'intensità dell'eccesso di domanda, e quindi il grado di congestione, nei diversi scali e periodi. Dal canto suo il gestore aeroportuale sarebbe incentivato a espandere la capacità aeroportuale se gli fosse consentito di remunerare i nuovi investimenti attraverso i ricavi conseguiti sul mercato (primario) degli *slot*.

Riquadro 2. La high density rule negli aeroporti ad alta densità di traffico statunitensi

Negli Stati Uniti la struttura dei diritti aeroportuali è fissata dal singolo gestore aeroportuale, tuttavia essa deve conformarsi a molteplici leggi e regolamenti, che esigono che i diritti aeroportuali siano equi, ragionevoli e non-discriminatori. L'interpretazione restrittiva di tali requisiti da parte dei giudici non ha consentito però, se non in casi sporadici e per brevi lassi di tempo, l'applicazione del *peak-load pricing* nel contesto aeroportuale.

In quattro aeroporti statunitensi caratterizzati da un cronico eccesso di domanda (Washington National di Washington D.C., O'Hare International di Chicago e due aeroporti di New York, La Guardia, Kennedy International), denominati *high density traffic airports* (HDTA), è attualmente in vigore una forma di regolamentazione volta a far fronte al problema della congestione attraverso un esplicito razionamento degli *slot* disponibili, denominato *high density rule* (HDR). In questi scali la *Federal Aviation Authority* (FAA), autorità di regolamentazione settoriale, ha introdotto nel 1969 dei limiti al numero totale degli *slot* disponibili in alcune fasce orarie. Nell'ambito della HDR, gli *slot* disponibili in ciascun aeroporto sono stati inizialmente assegnati sulla base del criterio dei diritti storici, che garantiscono espliciti privilegi operativi (*operating privileges*), anziché pieni diritti di proprietà, ai vettori che avevano in precedenza operato in determinate fasce orarie (*grandfather rule*).

Inizialmente concepita come una soluzione amministrativa al problema della congestione aeroportuale, la HDR ha incorporato in modo crescente meccanismi di mercato in grado di fornire agli operatori segnali di prezzo in ordine ai vincoli di capacità esistenti nonché regolamentazioni incentivanti e misure prescrittive destinate a favorire l'evoluzione concorrenziale del mercato del trasporto aereo. In origine la HDR stabiliva la possibilità di una riallocazione degli *slot* disponibili tra vettori unicamente attraverso procedure che prevedevano il consenso unanime di tutti i vettori operanti in un determinato scalo nell'ambito di comitati addetti alla allocazione delle fasce orarie (*scheduling committees*), simili a quelli che si riuniscono con cadenza biennale in seno alla IATA. A partire dal 1985 la FAA ha introdotto numerose disposizioni volte a consentire che gli *slot* potessero essere venduti, acquistati o ceduti in affitto in un mercato secondario (cosiddetta *buy-sell rule*) prevedendo al contempo alcune regole destinate a regolamentare l'allocazione dei nuovi *slot*, a garantire un certo grado di liquidità del mercato degli *slot* e a favorire la realizzazione di allocazioni in cui fosse assicurata la presenza di nuovi entranti.

La *buy-sell rule* attribuisce alla FAA la facoltà di revocare i privilegi operativi sugli *slot* per consentire le necessarie combinazioni di orario per i voli internazionali, per garantire un sufficiente grado di liquidità del mercato e per stimolare la concorrenza tra vettori nell'ambito delle rotte che connettono uno o più scali HDTA. Gli *slot* revocati dalla FAA o resi disponibili in altro modo vengono redistribuiti attraverso lotterie. Ad esempio, nel 1986 la FAA ritirò il 5 per cento degli *slot* posseduti dai vettori dominanti per redistribuirli attraverso una lotteria ai nuovi entranti. È altresì prevista la possibilità di revocare i privilegi operativi nel caso in cui un vettore utilizzi gli *slot* in misura inferiore a una determinata percentuale di tempo (inizialmente posta pari al 65 per cento e successivamente elevata all'80 per cento). Dall'applicazione di questa regola, cosiddetta del *use or lose*, sono esclusi gli *slot* detenuti e impiegati dai vettori in bancarotta.

Altre disposizioni, adottate nel 1992, hanno poi aumentato la quota di *slot* disponibile in ciascuno scalo per i nuovi entranti e per i cosiddetti *limited incumbent carriers*, ossia quei vettori che detenevano meno di dodici *slot* al giorno negli aeroporti HDTA. Al fine di avvantaggiare queste categorie di operatori viene concesso loro un trattamento di favore nelle lotterie per l'attribuzione di *slot*; più in particolare, è preclusa ai vettori la partecipazione a una lotteria fino a quando tutti i nuovi entranti e i *limited incumbent* non abbiano effettuato le loro scelte o abbiano raggiunto il limite di dodici *slot*. Inoltre, al fine di garantire che gli *slot* ottenuti nelle lotterie siano effettivamente utilizzati da queste categorie di vettori, sono stati introdotti severi limiti alla possibilità di cedere gli *slot* ottenuti mediante le lotterie: nel corso dei 24 mesi successivi alla data dell'assegnazione essi possono solo essere scambiati con altri *slot* relativi allo stesso aeroporto soggetto alla HDR mentre è proibita la loro vendita, così come la loro acquisizione a seguito di un'operazione di concentrazione, se il vettore acquirente viene in tal modo a detenere una quota di più di dodici *slot* nello scalo considerato.

E' senz'altro opportuno favorire l'introduzione di meccanismi il più possibile vicini a quelli di mercato per la determinazione dei diritti aeroportuali e per l'allocazione degli *slot*. Tuttavia questa iniziativa andrebbe inserita in un complessivo disegno di riforma della regolamentazione in assenza della quale gli incentivi di mercato potrebbero condurre i gestori a mantenere la capacità aeroportuale vicina al suo livello di monopolio e ben inferiore a quella socialmente desiderabile.

Specialmente nella prospettiva della privatizzazione delle aziende aeroportuali, l'attribuzione di una maggiore flessibilità tariffaria ai gestori in relazione all'utilizzazione degli *slot*, come peraltro previsto dalla legge n. 537/93, potrebbe fornire loro gli incentivi ad adeguare la capacità, che oggi mancano. Stabilito il livello iniziale della tariffa di accesso all'infrastruttura in modo da consentire la copertura dei costi medi totali dell'attività aeroportuale (inclusivi della remunerazione del capitale investito), il meccanismo del *price cap*, applicato ai ricavi totali del gestore, assicurerebbe che gli utenti beneficino degli auspicati miglioramenti di produttività, senza che ciò conduca all'aumento significativo dei margini di profitto dei gestori.

In questo contesto potrebbe essere attivato un mercato secondario degli *slot* esistenti dove, coerentemente con i principi della *grandfather rule*, venga consentito lo scambio dietro il pagamento di un corrispettivo monetario. Attraverso la trasformazione degli attuali diritti di utilizzazione in diritti che autorizzano la vendita e l'affitto a terzi, verrebbe favorita la graduale riallocazione degli *slot* ai vettori più efficienti, segnalando peraltro al gestore l'eventuale inadeguatezza dell'offerta di capacità aeroportuale ⁽²²⁾.

L'effettiva attivazione di questo mercato richiederebbe comunque complessi interventi regolamentativi. Si porrebbe anzitutto il problema di contrastare eventuali strategie dei vettori volte a ostacolare l'ingresso dei concorrenti, mantenendo il controllo su *slot* scarsamente utilizzati (cosiddetto *hoarding*). In questi casi le regole dell'*use it or lose it* previste dalla Direttiva comunitaria potrebbero continuare a operare. Inoltre, andrebbero ridotti gli eventuali costi di transazione per i nuovi entranti e favorita la creazione di condizioni concorrenziali sulle singole rotte attraverso una definizione delle modalità di funzionamento del mercato degli *slot* volta a impedire la discriminazione di prezzo e gli accordi di esclusiva tra vettori cedenti e acquirenti. Ad esempio, per favorire l'anonimato degli scambi, potrebbero essere previste procedure centralizzate di vendita degli *slot* tramite l'istituzione di intermediari incaricati di portare a termine le transazioni in cambio di una commissione. E' necessario poi stabilire il regime di assegnazione dei nuovi *slot*, definiti come l'insieme dei diritti di decollo e atterraggio risultanti da riorganizzazioni o ampliamenti della capacità da parte del gestore ovvero da rinunce da parte dei vettori (ad esempio in seguito all'applicazione della regola del *use it or lose it*). In questo caso la soluzione potrebbe essere quella di una lotteria soprattutto rivolta ai vettori nuovi entranti. Più in particolare, potrebbe essere preclusa ai vettori dominanti la partecipazione a una lotteria fino a quando tutti i nuovi entranti e i vettori non dominanti non abbiano effettuato

(22) A parziale attenuazione delle virtù del mercato va notato però che, siccome gli *slot* sono suscettibili di essere utilizzati dai vettori acquirenti in una pluralità di mercati del tutto diversi tra loro (per esempio potrebbero essere impiegati per rotte dirette o indirette, per servire una clientela d'affari o di turismo, ecc...), caratterizzati da curve di domanda e da strutture concorrenziali eterogenee, non necessariamente la loro attribuzione al migliore offerente garantisce il massimo vantaggio per la società: in questo caso è possibile infatti che non vi sia una relazione univoca tra i rendimenti attesi dai vettori e il surplus totale prodotto sul mercato. Vedi, a questo proposito, S. Borenstein (1988) «On the efficiency of competitive markets for operating licences», *Quarterly Journal of Economics*, 103 (2), pp. 357-85.

le loro scelte o non abbiano raggiunto un numero prefissato di *slot* giornalieri (dodici nell'esperienza statunitense). Inoltre, al fine di garantire che gli *slot* ottenuti nelle lotterie siano effettivamente utilizzati da queste categorie di vettori, vanno introdotti severi limiti alla possibilità di cedere gli *slot* così ottenuti: nel corso di un periodo prefissato (per esempio 24 mesi nell'esperienza americana) successivamente alla data dell'assegnazione essi possono solo essere scambiati con altri *slot* relativi allo stesso aeroporto mentre è proibita la loro vendita, così come la loro acquisizione a seguito di un'operazione di concentrazione.

Infine, allo scopo di eliminare alcune potenziali fonti di restrizioni concorrenziali nel mercato del trasporto aereo, lo scenario regolamentare appena accennato andrebbe completato con alcune misure volte a ostacolare la realizzazione di accordi di tipo verticale tra società aeroportuali e compagnie aeree, ad esempio vietando l'acquisizione di partecipazioni azionarie nelle società di gestione da parte dei vettori oltre una certa soglia nonché la firma di contratti di esclusiva tra gestori e vettori relativamente a singole rotte ⁽²³⁾.

4.1 Concorrenza, regolamentazione e tutela del consumatore nei servizi aeroportuali

Nel comparto dei servizi aeroportuali la riforma della regolamentazione comporta l'identificazione, nel rispetto delle normative comunitarie, del grado e delle modalità di apertura alla concorrenza dei servizi di assistenza a terra, il controllo del potere di mercato dei gestori nelle attività destinate a rimanere isolate dalla disciplina concorrenziale, la definizione di meccanismi capaci di assicurare il necessario equilibrio tra gli investimenti dei gestori nelle attività aeronautiche e in quelle commerciali, che sono potenzialmente più redditizie, e soprattutto la creazione di sufficienti garanzie a tutela della qualità complessiva dei servizi erogati dalle società di gestione.

A tal fine è necessario imporre ai gestori l'obbligo di separazione contabile tra le attività aeronautiche di supporto al traffico aereo (decollo e atterraggio), le attività di assistenza a terra e le attività commerciali (inclusive della concessione di licenze a terzi e della locazione di spazi nell'aerostazione), peraltro già parzialmente previsto dalla legge n. 351/95 limitatamente alle due prime categorie di attività. Infatti solo la disponibilità di una dettagliata contabilità analitica è in grado di consentire al regolamentatore di valutare la struttura dei costi di ciascuna di queste attività al fine di controllare l'eventuale esercizio del potere di mercato da parte del gestore.

Con riferimento ai servizi di assistenza a terra va sottolineato che, malgrado l'applicazione della disciplina generale della concorrenza abbia consentito in passato di conseguire limitate aperture di questi mercati, sono urgenti interventi di liberalizzazione che chiariscano il quadro normativo dell'insieme dei servizi di *handling*, così come le condizioni di esercizio del diritto all'autoproduzione.

In proposito, la direttiva 96/67/CE stabilisce, in linea di principio, il libero accesso al mercato dei servizi di *handling*, prevedendo che, a regime, in ogni scalo il numero degli

(23) Ad esempio in Australia l'*Airports Act 1996*, recente legge di privatizzazione e regolamentazione degli aeroporti, prevede un vincolo del 5 per cento alle partecipazioni dei vettori nel capitale sociale delle aziende aeroportuali.

operatori indipendenti e dei vettori ammessi a operare in autoassistenza possa essere limitato, in base a considerazioni relative alla sicurezza e all'operatività dell'infrastruttura, solo con riguardo a categorie di servizi espressamente indicate, e comunque non possa essere inferiore a due per ciascuna di tali specifiche categorie. E' auspicabile che l'attuazione della direttiva comunitaria sia effettuata in tempi brevi, evitando gradualismi ingiustificati, e in modo tale da eliminare ogni fonte di possibile conflitto con l'attuale normativa in merito al grado di apertura del mercato dei servizi di *handling*, che dovrebbe essere la più ampia possibile compatibilmente con i requisiti di sicurezza e di operatività degli scali.

Al riguardo va peraltro osservato che la legge comunitaria appena approvata non appare del tutto coerente con quanto disposto dalla direttiva comunitaria, laddove non vengono espressamente elencati i servizi di *handling* con riferimento ai quali potrebbero essere consentite eventuali limitazioni all'accesso al mercato e all'effettuazione dell'autoassistenza ⁽²⁴⁾. In questo modo, infatti, la successiva regolamentazione del settore potrebbe introdurre limiti al numero degli operatori anche nel caso di servizi, come quello passeggeri, che in base alla disciplina comunitaria non sono soggetti ad alcuna forma di contingentamento. Analogamente, in assenza di una esplicita indicazione delle suddette categorie di servizi, il trattamento preferenziale riservato all'ente di gestione aeroportuale in sede di procedure di selezione degli operatori autorizzati all'esercizio di attività di assistenza a terra soggette a una disciplina di contingentamento degli accessi, potrebbe essere indebitamente esteso alla generalità dei servizi di *handling* ⁽²⁵⁾. Quanto infine alla disposizione della legge ⁽²⁶⁾ che condiziona il processo di liberalizzazione dei servizi di assistenza a terra al mantenimento dei precedenti livelli occupazionali ⁽²⁷⁾, va notato che l'imposizione ai nuovi entranti dell'obbligo di assorbire manodopera eccedente rischia di disincentivare l'ingresso di nuovi operatori e di ridurne l'impatto concorrenziale, limitando così i benefici attesi dalla liberalizzazione in termini di riduzione dei prezzi e di miglioramento della qualità dei servizi ⁽²⁸⁾.

Va inoltre tenuto conto che la determinazione del numero ammissibile di prestatori del servizio a terzi e dei vettori operanti in autoassistenza non può essere affidata al gestore aeroportuale quando quest'ultimo fornisce servizi in concorrenza con gli altri operatori. Come dimostrato dai numerosi casi di abuso di posizione di dominante contestati dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato ai maggiori gestori aeroportuali italiani, la commistione di queste due attività provoca infatti distorsioni della concorrenza difficilmente evitabili. La regolamentazione dell'accesso, ove necessaria, va quindi affidata a un organismo indipendente dal gestore e dai prestatori di servizi già presenti nello scalo.

Con riferimento alla regolamentazione tariffaria, il meccanismo di *price cap*, applicato ai ricavi totali del gestore, può favorire la convergenza verso le condizioni di costo prevalenti nello scalo più efficiente. L'attuale regime di silenzio-assenso infatti, oltre a non essere in grado di contrastare l'esercizio del potere di mercato da parte dei gestori, non fornisce loro sufficienti incentivi per la minimizzazione dei costi.

(24) Cfr. art. 6, paragrafo 2 e art. 7, paragrafo 2, della direttiva 96/67/CE.

(25) Cfr. art. 11, paragrafi 1 e 2, della direttiva 96/67/CE.

(26) Cfr. art. 22, lett. a) e g).

(27) Conformemente ai criteri di cui al comma 1-septies dell'art. 1 del decreto-legge 28 giugno 1995, n. 251, convertito con modificazioni dalla legge 3 agosto 1995, n. 351.

(28) Autorità garante della concorrenza e del mercato, *NORMATIVA SETTORE AEROPORTUALE*, Bollettino n. 24/95.

In prospettiva, la presenza di più fornitori indipendenti nei servizi di *handling* e la realizzazione di una effettiva separazione contabile laddove il gestore continua a prestare questi servizi, renderà superflua la regolamentazione tariffaria. L'esperienza internazionale dimostra infatti che la concorrenza, anche solo tra due fornitori, comporta generalmente significative riduzioni tariffarie rispetto alla situazione di monopolio.

Nell'ambito dei servizi commerciali la persistenza di condizioni di monopolio locale per molti esercenti e le maggiori opportunità per i gestori di conseguire rendite nelle attività commerciali rispetto al resto dei servizi aeroportuali richiedono una revisione dell'attuale regime regolamentare che ha finora lasciato piena libertà tariffaria agli operatori. In particolare, andrebbero imposti al gestore requisiti di trasparenza con riferimento alla fissazione dei canoni di locazione degli spazi nell'aerostazione, che potrebbero essere basati su un insieme di indicatori verificabili dal regolamentatore ⁽²⁹⁾.

Con riferimento alla qualità dei servizi, la regolamentazione vigente risulta scarsamente efficace nel garantire adeguati standard agli utenti. Nel 1995, il maggiore scalo italiano si collocava agli ultimi posti della graduatoria dei principali scali mondiali secondo una ampia gamma di indicatori di qualità dei servizi aeroportuali (Tabella 2). Sarebbe perciò necessario introdurre forme di controllo per evitare indesiderate riduzioni dei livelli qualitativi delle prestazioni. In particolare, sarebbe opportuno prevedere l'obbligo per il gestore di rilevare periodicamente le opinioni degli utenti e produrre appositi indicatori di qualità, nonché di fissare standard contrattuali di servizio (ad esempio nella fornitura dei servizi di *handling* ai vettori), il cui mancato rispetto potrebbe comportare obblighi di indennizzo da parte del gestore (o di altri soggetti qualora la produzione dei servizi sia condivisa da più operatori) ⁽³⁰⁾.

(29) Ad esempio nel Regno Unito la BAA ha proposto alla Monopolies and Mergers Commission di basare i contratti di locazione su un indice dei prezzi costruito in modo da tenere conto delle variazioni dei prezzi al consumo, del valore di mercato degli affitti urbani, dei prezzi delle costruzioni e dei volumi di traffico. Monopolies and Mergers Commission (1996), *op. cit.*.

(30) Purtroppo il decreto n. 521 del novembre 1997 del Ministero dei Trasporti che disciplina le modalità di costituzione delle società affidatarie della gestione aeroportuale (in attuazione dell'art. 10, comma 13, della legge 24 dicembre 1993, n. 537) non contiene alcuna previsione circa il controllo della qualità dei servizi offerti dal gestore.

Tabella 2. Qualità dei servizi aeroportuali: graduatoria per scalo (*) (1995)

Scalo	Indice sintetico (**)	Partenze	Arrivi	Sbarco	Movimenti nello scalo	Attesa check-in	Attesa bagagli	Ristorazione (***)	Negozi (***)
Londra Stansted	1	1	1	3	2	5	5	3	3
Zurigo	2	3	2	8	4	1	3	11	13
Londra Gatwick (Nord)	3	2	3	7	9	8	1	1	4
Londra Gatwick (Sud)	4	4	5	9	8	10	7	7	2
Copenaghen	5	5	4	5	1	11	8	14	10
Amsterdam	6	7	6	1	4	3	6	8	1
Londra Heathrow (Terminal 3)	7	8	7	10	10	12	2	5	7
Londra Heathrow (Terminal 4)	8	6	8	6	7	19	9	2	8
Vienna	9	10	10	17	3	14	15	14	16
Londra Heathrow (Terminal 1)	10	8	11	3	11	9	13	5	6
Ginevra	11	11	9	18	6	6	10	10	12
Monaco	12	12	12	11	13	13	11	19	18
Londra Heathrow (Terminal 2)	13	14	13	12	19	17	4	4	5
Bruxelles	14	12	15	14	12	2	14	16	14
Francoforte	15	15	14	12	16	16	12	17	19
Parigi CDG	16	18	16	15	15	6	18	12	17
Roma Fiumicino	17	19	16	19	14	15	17	18	11
Parigi Orly	18	16	18	16	17	4	19	9	15
New York JFK	19	17	19	2	18	18	16	13	9

(*) Calcolate dalla BAA sulla base delle risposte a questionari sottoposti a 39000 passeggeri
(**) Basato su 24 indicatori di qualità
(***) Rapporto qualità/prezzo

5.

CONCLUSIONI

La promozione della concorrenza nella gestione aeroportuale è funzionale alla evoluzione concorrenziale dei mercati del trasporto aereo appena liberalizzati nell'Unione Europea. A tal fine è necessaria una complessiva riforma della regolamentazione che definisca le modalità attraverso le quali rendere più liberi e più aperti all'apporto di nuove competenze e professionalità mercati che finora sono rimasti relativamente isolati dall'operare dei meccanismi concorrenziali.

La riforma dovrebbe articolarsi su tre piani principali. In primo luogo, è necessario sfruttare appieno le potenzialità, seppure esigue, di concorrenza tra diversi scali. In secondo luogo è necessario delineare regole che limitino il potere di mercato dei gestori aeroportuali preservando purtuttavia gli incentivi al miglioramento dell'efficienza produttiva e della qualità dei servizi. A tal fine è necessario consentire lo sviluppo dei più ampi spazi concorrenziali nella fornitura dei servizi per i quali non sussistono motivazioni tecniche o economiche per limitare il numero dei concorrenti. In terzo luogo è necessario che la regolamentazione tariffaria e l'organizzazione dell'accesso alle infrastrutture aeroportuali siano configurati in modo da garantire l'adeguamento della capacità aeroportuale ai suoi livelli ottimali, favorire l'allocazione di questa capacità ai vettori più efficienti, incentivare l'ingresso di nuovi vettori e scoraggiare i comportamenti anticoncorrenziali dei vettori già presenti nelle aerostazioni.

Nonostante le forti economie di scala proprie dell'industria aeroportuale, la concorrenza tra i diversi scali di uno stesso sistema aeroportuale potrebbe essere favorita dall'attivazione di meccanismi trasparenti e non discriminatori all'atto dell'attribuzione delle concessioni per la gestione delle nuove infrastrutture, dall'eliminazione delle residue barriere che ostacolano il passaggio di controllo delle società concessionarie delle infrastrutture esistenti e da opportune separazioni societarie realizzate preventivamente alla privatizzazione delle maggiori società aeroportuali.

Dal punto di vista tariffario, al fine di favorire i guadagni di produttività nella fornitura dei servizi aeronautici e terrestri sarebbe opportuno introdurre un sistema di regolamentazione incentivante per l'adeguamento delle tariffe aeroportuali, associato a forme di concorrenza comparata volte a fare convergere i comportamenti di ogni gestore su quelli del gestore più efficiente. Inoltre, per ridurre i fenomeni di congestione e favorire l'adeguamento della capacità aeroportuale al suo livello ottimale il sistema tariffario di accesso alle infrastrutture dovrebbe essere configurato in modo da consentire l'adozione di una maggiore flessibilità nella fissazione dei diritti aeroportuali in funzione dei picchi di traffico, garantendo al tempo stesso la copertura dei costi medi dell'attività aeroportuale. Nelle situazioni di congestione, che andrebbero peraltro periodicamente verificate sulla base di procedure certe e trasparenti, è auspicabile l'introduzione di dinamiche concorrenziali nella allocazione degli *slot* esistenti, quale l'attivazione di un mercato secondario degli *slot* che, se adeguatamente regolamentato, potrebbe favorire la riallocazione degli *slot* ai vettori più efficienti fornendo al tempo stesso ai gestori segnali efficaci circa l'adeguatezza della capacità aeroportuale esistente. Il meccanismo di assegnazione dei nuovi *slot* (risultanti da riorganizzazioni o ampliamenti della capacità da parte del gestore ovve-

ro da rinunce da parte dei vettori) potrebbe invece essere basato sul ricorso a lotterie che assicurino un trattamento preferenziale ai vettori nuovi entranti per favorire lo sviluppo della concorrenza sulle rotte servite dall'aerostazione.

Nel comparto dei servizi aeroportuali andrebbero pienamente attuate le norme comunitarie che prevedono che in ogni scalo il numero dei prestatori di servizi di *handling* possa essere limitato solo in casi eccezionali e ben definiti, affidando a un organismo terzo, indipendente dal gestore aeroportuale la determinazione del numero ammissibile di prestatori del servizio a terzi e dei vettori operanti in autoassistenza, e andrebbe imposto ai gestori l'obbligo di separazione contabile tra le attività aeronautiche di supporto al traffico aereo (decollo e atterraggio), le attività di assistenza a terra e le attività commerciali (inclusive della concessione di licenze a terzi e della locazione di spazi nell'aerostazione) per consentire al regolamentatore di controllare l'eventuale esercizio del potere di mercato da parte del gestore. Infine, per evitare che l'esercizio di questo potere conduca a margini commerciali elevati e/o a ingiustificate riduzioni della qualità dei servizi aeroportuali, nelle aree di attività in cui la regolamentazione è meno vincolante dovrebbero essere imposti al gestore requisiti di trasparenza con riferimento alla fissazione dei corrispettivi per la subconcessione degli spazi nell'aerostazione e forme di controllo sulla qualità dei servizi forniti.

APPENDICE

Il regime giuridico degli aeroporti e dei servizi aeroportuali

Nicoletta Rangone

1. Il quadro giuridico internazionale

La disciplina comunitaria e la normativa nazionale che regolamentano l'accesso alle infrastrutture e la fornitura dei servizi aeroportuali si inseriscono nel quadro di alcune convenzioni internazionali di carattere generale (Riquadro A1). Queste convenzioni contengono previsioni suscettibili di influenzare notevolmente le scelte regolamentative dei Paesi firmatari e quelle imprenditoriali degli operatori aeroportuali. Ad esempio, il criterio della reciprocità può limitare la libertà di scelta in materia di determinazione delle tariffe aeroportuali di decollo e di atterraggio (c.d. diritti aeroportuali), senza riguardo né per la necessità di uno sviluppo efficiente della capacità aeroportuale, né per le notevoli esternalità negative associate all'attività aeroportuale.

Riquadro A1. Convenzioni e organizzazioni internazionali

Le principali convenzioni che disciplinano a livello internazionale l'accesso alle infrastrutture e la fornitura dei servizi aeroportuali sono coordinate dall'*International Civil Aviation Organisation* (ICAO) e dalla *International Air Transport Association* (IATA) alle quali diversi Stati hanno aderito su base volontaria.

In base alla *International Civil Aviation Convention* firmata a Chicago nel 1944 e successivamente specificata nel 1992 dallo *Statements by the Council to Contracting States on Charges for Airports and Route Air Navigation Facilities*, la determinazione dei diritti aeroportuali dovrebbe essere informata ai principi della trasparenza, della non discriminazione e dell'orientamento ai costi. Gli Stati aderenti alla Convenzione, oltre a essere tenuti a rendere pubblici e a comunicare all'ICAO i diritti aeroportuali applicati attivando anche efficaci meccanismi di partecipazione (il gestore aeroportuale deve comunicare con adeguato preavviso l'intenzione di aumentare i canoni aeroportuali, mentre gli utenti devono presentare previsioni in ordine ai tipi, alle caratteristiche e al numero di aerei che prevedono di utilizzare), devono garantire che (a) l'imposizione dei diritti non risulti esclusivamente connessa al transito, all'entrata o all'uscita dal territorio di uno Stato aderente; (b) ai vettori esteri impegnati in voli interni al Paese firmatario non vengano imposti diritti superiori a quelli praticati ai vettori nazionali; (c) ai vettori esteri impegnati in voli internazionali non vengano imposti diritti superiori a quelli che verrebbero richiesti ai vettori nazionali im-

segue:

pegnati in analoghe tratte internazionali; (d) i diritti aeroportuali siano calcolati sulla base dei costi complessivi di offerta dell'infrastruttura e dei principali servizi accessori e nessun utente debba sostenere spese per servizi non richiesti; (e) le spese di atterraggio siano basate sul peso massimo al decollo indicato nel certificato di navigabilità. Qualora i diritti fissati in sede nazionale non si informino ai menzionati principi, il Consiglio dell'ICAO può presentare semplici raccomandazioni agli Stati aderenti. La IATA è un organo di autoregolamentazione di categoria che organizza il coordinamento dei vettori su scala mondiale, favorendo tradizionalmente il cosiddetto *interlining* (consistente nella razionalizzazione degli orari dei vettori aderenti ai fini di un migliore sfruttamento delle opportunità commerciali offerte dalle coincidenze tra servizi di linea e dalla combinazione delle rispettive offerte) e, più recentemente, affrontando i problemi connessi al congestionamento dei maggiori scali internazionali attraverso il coordinamento dell'allocazione degli *slot* in seno alle *Scheduling Coordination Conferences*, foro di consultazione e negoziazione tra responsabili del coordinamento aereo e vettori. Le linee guida della IATA relative ai criteri e le procedure di assegnazione degli *slot* (ad esempio in termini di priorità nel trattamento delle richieste da parte dei vettori) sono ampiamente seguite in tutti gli scali mondiali. Inoltre, lo *Standard Ground Handling Agreement*, dovrebbe fornire i principi di base ai quali uniformare la formulazione dei contratti di assistenza a terra tra i vettori associati e gli operatori di *handling*.

Inoltre, le convenzioni sono talvolta affiancate da veri e propri trattati bilaterali che possono anche porre vincoli cogenti relativamente a rilevanti aspetti della gestione aeroportuale, quali appunto i criteri di determinazione delle tariffe di accesso all'infrastruttura (Riquadro A2).

Riquadro A2. Vincoli internazionali alla fissazione dei diritti aeroportuali: il trattato tra Stati Uniti e Regno Unito

I principi contenuti nella convenzione ICAO e nelle successive raccomandazioni sono stati progressivamente recepiti in accordi bilaterali tra Stati aderenti, soprattutto per quanto riguarda gli aspetti di reciprocità e non discriminazione. In alcuni casi questi accordi hanno vincolato notevolmente le politiche regolamentative e le scelte imprenditoriali relative agli scali degli Stati firmatari. Ad esempio, l'*Air Services Agreement* sottoscritto da Stati Uniti e Regno Unito nel 1977, noto anche come *Bermuda 2*, ha condotto a controversie tra i due governi in occasione dell'adozione

segue:

da parte degli aeroporti londinesi di criteri di determinazione dei diritti aeroportuali basati sulla differenziazione tariffaria nei periodi di punta e non di punta (c.d. principio del *peak-load pricing*). Invocando il rispetto del criterio della reciprocità gli Stati Uniti hanno contestato l'applicazione delle disposizioni regolamentative britanniche che prevedono la possibilità per i gestori di maggiorare i diritti aeroportuali in funzione del traffico. Nel 1994, l'accordo bilaterale è stato modificato garantendo la progressiva eliminazione della maggiorazione prevista per i diritti d'imbarco passeggeri nell'aeroporto di Heathrow e il congelamento degli attuali profili tariffari per i diritti di decollo, atterraggio e sosta dei velivoli.

Le convenzioni costituiscono anche la sede per il coordinamento internazionale e per l'arbitrato tra le compagnie aeree su questioni rilevanti, quali l'allocazione dei diritti di decollo e di atterraggio. In particolare, l'ICAO organizza due volte l'anno (a giugno e novembre) riunioni aperte a tutti i vettori aderenti nel corso delle quali si riallocano i diritti di decollo e atterraggio esistenti (mediante scambi uno contro uno) per soddisfare le esigenze di aggiustamento della programmazione dei voli dei singoli vettori.

2. La disciplina comunitaria

Nel corso degli anni Novanta, in corrispondenza della progressiva liberalizzazione dei servizi di trasporto aereo, il legislatore comunitario si è occupato ripetutamente delle modalità di sviluppo e di gestione delle infrastrutture e dei servizi aeroportuali, con particolare riguardo alle problematiche concorrenziali. Conformemente a quanto previsto dal Trattato, è stato mantenuto un atteggiamento di sostanziale neutralità rispetto al regime di proprietà delle infrastrutture. Inoltre, non è stata formulata alcuna disciplina relativa alle forme di regolamentazione complessiva della gestione aeroportuale, quali le modalità di attribuzione e le caratteristiche delle concessioni nonché il regime tariffario dei servizi aeroportuali (salvo il divieto di discriminazione in base alla nazionalità discendente dalle norme del Trattato).

Una serie di misure ha invece sottoposto a disciplina comunitaria alcune attività connesse all'utilizzo delle infrastrutture aeroportuali ed alla fornitura dei servizi di assistenza a terra. In particolare, il Regolamento del Consiglio n. 95/93/CEE detta norme comuni per l'assegnazione dei diritti di decollo e di atterraggio, mentre la Direttiva n. 96/67/CE persegue l'obiettivo di una progressiva liberalizzazione del mercato dei servizi di assistenza a terra. Entrambe le normative hanno affrontato in modo solo parziale e con eccessiva gradualità le problematiche concorrenziali connesse con l'attività aeroportuale.

3. Criteri di assegnazione dei diritti di decollo e atterraggio

Il Regolamento risponde alla necessità di superare un sistema in precedenza essenzialmente affidato alle decisioni delle autorità locali e delle compagnie aeree nazionali (seppure prese in parte di concerto nell'ambito delle Conferenze IATA) nel contesto di un

crescente squilibrio tra l'espansione del sistema di trasporto aereo e la disponibilità di infrastrutture aeroportuali atte a fronteggiare la domanda. In particolare, le disposizioni comuni, pur riconoscendo l'esistenza dei diritti storici sugli *slot*, sono volte a consentire l'ingresso di nuovi operatori sulle rotte comunitarie e ad evitare che la scarsa disponibilità di *slot* comporti una ripartizione disuguale dei vantaggi della liberalizzazione e distorsioni della concorrenza.

In sostanza, la disciplina comunitaria tenta di porre rimedio agli ovvi inconvenienti delle pratiche concertate di attribuzione degli *slot*, caratterizzate peraltro in ambito comunitario dalla preponderante influenza esercitata dai vettori di bandiera, stabilendo una complessa architettura che non affronta però alla radice le questioni sollevate dall'assenza di chiarezza circa i diritti di proprietà sugli *slot* e non introduce alcuno strumento realmente innovativo nella loro allocazione, che continua a essere affidata a criteri svincolati da logiche di mercato. I limiti dell'attuale Regolamento sono riconosciuti peraltro dalla stessa Commissione che si accinge a rivedere numerosi aspetti di queste norme, principalmente al fine di accentuare l'imparzialità del processo di allocazione e favorire lo sviluppo di un mercato secondario degli *slot* ⁽³¹⁾.

In sintesi, la disciplina comunitaria dell'assegnazione dei diritti di decollo e atterraggio, stabilita dal Regolamento, prevede disposizioni per il coordinamento negli aeroporti (con un regime particolare nel caso di scali congestionati), l'istituzione di un coordinatore e di un comitato di coordinamento, procedure per l'assegnazione degli *slot* informate ai principi di imparzialità, trasparenza e non discriminazione nonché misure a favore del pieno sfruttamento delle risorse e dell'ingresso di nuovi operatori ⁽³²⁾.

Particolarmente rilevanti da un punto di vista concorrenziale sono le disposizioni del Regolamento che si applicano agli aeroporti definiti «pienamente coordinati» (Tabella A1). Diversamente dal coordinamento, che è uno strumento opzionale di gestione indipendente dall'esistenza di pressanti problemi di capacità, il pieno coordinamento è direttamente connesso al sussistere di condizioni di congestione nello scalo e si articola in due livelli ⁽³³⁾: il coordinatore, che svolge funzioni di *clearance* in senso stretto, e il comitato di coordinamento che, oltre a esprimersi sulla scelta del coordinatore, è incaricato di fornire pareri su un ampio ventaglio di questioni connesse con l'organizzazione del traffico aeroportuale, quali ad esempio la possibilità di aumentare la capacità dell'aeroporto e di migliorare le condizioni di traffico a capacità data e la definizione delle linee direttrici per l'assegnazione degli *slot* ⁽³⁴⁾. Al comitato di coordinamento dovrebbero partecipare i vettori che usano regolarmente l'aeroporto (o gli aeroporti) o le organizzazioni che li rap-

(31) L'art. 14 stabilisce che il Regolamento debba essere rivisto entro il 1° luglio 1997 sulla base di una proposta che la Commissione avrebbe dovuto presentare entro il 1° gennaio 1996.

(32) Le disposizioni del regolamento si applicano a livello di singoli aeroporti, mentre viene invece riconosciuto il diritto degli Stati membri di regolamentare (in base a quanto previsto dall'art. 8 del Regolamento n. 2408/92), senza discriminazioni in base alla nazionalità o all'identità del vettore aereo, la ripartizione del traffico tra gli aeroporti appartenenti a uno stesso sistema aeroportuale. Il Regolamento n. 2408/92 elenca i sistemi aeroportuali della comunità, consistenti in un raggruppamento di due o più aeroporti che servono la stessa città o lo stesso agglomerato urbano. In Italia ne sono presenti tre: Roma (Fiumicino e Ciampino), Milano (Linate, Malpensa e Bergamo-Orio al Serio), Venezia (Tessera e Treviso-Santangelo).

(33) Il pieno coordinamento di uno scalo è obbligatorio qualora sussistano una o più delle seguenti condizioni: (a) la capacità sia insufficiente per le attività aeronautiche effettive o previste in certi periodi secondo la valutazione di un numero di vettori che rappresenta più della metà dell'attività di un aeroporto ovvero da parte delle autorità aeroportuali; (b) i nuovi entranti incontrino "seri problemi" per l'ottenimento delle bande orarie; (c) uno Stato membro lo ritenga comunque necessario.

(34) Lo stesso Comitato di coordinamento può avere responsabilità per più di un aeroporto.

presentano, le autorità aeroportuali interessate e i rappresentanti del controllo del traffico aereo. Il Regolamento non propone invece precise soluzioni nè in merito ai meccanismi di designazione e l'identità del coordinatore, nè in ordine all'organizzazione, alla struttura proprietaria e alle forme di finanziamento della necessaria struttura di supporto.

Le previsioni del Regolamento comunitario hanno incontrato notevoli problemi di attuazione. Non tutti gli Stati membri hanno soddisfatto le procedure ed i requisiti richiesti per la dichiarazione di pieno coordinamento degli scali. In particolare, il Regolamento prevede che il pieno coordinamento di un aeroporto possa essere dichiarato solo in seguito al periodico accertamento da parte dello Stato membro della impossibilità di aumentare nel breve termine la capacità aeroportuale, mediante modifiche dell'infrastruttura o delle modalità di gestione operativa dello scalo ⁽³⁵⁾. Tuttavia, rari sono stati gli studi effettuati in merito alla capacità disponibile degli scali, anche perchè il regolamento non ne prevede l'obbligo di comunicazione alla Commissione, e ancora più di rado questi studi sono stati effettuati con la periodicità richiesta. Inoltre, in presenza di forti fluttuazioni stagionali della affluenza in alcuni scali, specialmente dell'Europa meridionale, gli Stati hanno preferito dichiarare il pieno coordinamento su una base di continuità piuttosto che affrontare le complesse procedure per adottarlo solo per i periodi in cui si verificano carenze di capacità in relazione alla domanda di trasporto aereo. Ne è risultato, soprattutto in paesi come l'Italia, la Spagna e la Grecia, una pletera di aeroporti pienamente coordinati, con una potenziale moltiplicazione di comitati e altri organismi consultivi ⁽³⁶⁾.

Inoltre, sebbene il Regolamento preveda che il coordinatore, proprio per la delicatezza dei compiti relativi all'assegnazione degli *slot*, deve svolgere le sue funzioni atte-

Tabella A1. Regime giuridico degli aeroporti coordinati e pienamente coordinati

Misure previste dal Reg. 93/95	Aeroporto coordinato	Aeroporto pienamente coordinato
Adozione di meccanismi di assegnazione <i>slot</i>	eventuale	obbligatoria
Nomina di un coordinatore	Si	Si
Possibile riserva di bande orarie per servizi nazionali di linea	No	Si
Obbligo di costituire un Comitato di Coordinamento	No	Si
Applicazione del meccanismo di salvaguardia di cui all'art. 11	No	Si
Determinazione della capacità aeroportuale	nell'ipotesi adozione di meccanismi di assegnazione <i>slot</i>	Si
Istituzione di un pool di bande orarie	nell'ipotesi adozione di meccanismi di assegnazione <i>slot</i>	Si

(35) Ai fini del mantenimento della designazione di scalo pienamente coordinato e dell'assegnazione delle bande orarie, le autorità competenti devono provvedere due volte l'anno alla determinazione della capacità disponibile, in cooperazione con il coordinatore dell'aeroporto e altri soggetti operanti nello scalo.

(36) Ad esempio in Grecia sono stati dichiarati pienamente coordinati ben 29 scali, in Italia 11 e in Spagna 7.

nendosi ai principi di indipendenza, imparzialità, non discriminazione e trasparenza, gli Stati hanno incontrato serie difficoltà ad assicurare l'effettiva indipendenza a questa figura rispetto agli operatori già presenti sul mercato. Di conseguenza, in molti Paesi l'allocazione dei diritti di decollo e di atterraggio rimane influenzata da meccanismi di concertazione in seno ai comitati di coordinamento, ai quali partecipano in modo preponderante i vettori nazionali, o addirittura, in alcuni Paesi (tra i quali, fino a tempi recenti, anche l'Italia) dagli specifici interessi del vettore di bandiera, come nella situazione preesistente all'applicazione del Regolamento (Tabella A2) ⁽³⁷⁾.

<i>Tabella A2. Coordinamento aeroportuale in Europa</i>				
	Coordinatore		Comitati di coordinamento	
	Natura	Finanziamento	Frequenza riunioni	Partecipazione vettori esteri
Austria	Agenzia indipendente	Vettore(i) di bandiera	n.d.	n.d.
Belgio	Agenzia indipendente	Vettore(i) di bandiera	n.d.	n.d.
Danimarca	Agenzia indipendente	Vettori nazionali e gestori	Almeno semestrale	No
Finlandia	Vettore di bandiera	Vettore(i) di bandiera	Semestrale	Si
Francia	Agenzia indipendente	Vettori nazionali e gestori	Bimestrale	Limitata
Germania	Agenzia indipendente	Vettore(i) di bandiera	Semestrale	n.d.
Grecia	Vettore di bandiera	Vettore(i) di bandiera	Almeno semestrale	No
Italia	Ministero	Ministero	Variabile	Limitata
Norvegia	Agenzia indipendente	Vettore(i) di bandiera	Almeno semestrale	No
Portogallo	Vettore di bandiera	Vettore(i) di bandiera	n.d.	n.d.
Spagna	Agenzia indipendente	Gestori	Semestrale	Si
Svezia	Agenzia indipendente	Vettori nazionali e ministero	Semestrale	Limitata
Svizzera	Vettore di bandiera	Vettore(i) di bandiera	n.d.	n.d.
Turchia	Vettore di bandiera	Vettore(i) di bandiera	n.d.	n.d.
Regno Unito	Agenzia indipendente	Vettore(i) di bandiera	Variabile	Si

Fonti: IATA e Coopers & Lybrand

Pertanto, il Regolamento non fornisce alcun riesame della definizione di *slot*, del relativo regime dei diritti di proprietà e dei loro meccanismi di riallocazione. La nozione di *slot* che ne emerge appare strettamente correlata al singolo movimento dell'aeromobile, senza distinzioni in funzione della velocità, dell'intensità di rumore emesso, della dimensione e di altre caratteristiche qualitative che consentirebbero ai vettori di determinarne il valore e al regolamentatore di modulare i suoi interventi anche in funzione del livello di esternalità a esso associate.

(37) Le discussioni attualmente in corso in ordine alla modifica del Regolamento sono sostanzialmente incentrate sulla necessità di realizzare un'effettiva terziarietà del coordinatore rispetto agli operatori. Al riguardo una delle proposte intende introdurre una disposizione in base alla quale «ogni Stato membro deve garantire che il coordinamento di un aeroporto pienamente coordinato sia istituzionalmente e finanziariamente indipendente da ogni singola parte interessata e che sia in una posizione che gli consenta di svolgere le sue funzioni in modo imparziale».

Per quanto riguarda i diritti di proprietà, l'intero impianto regolamentativo è volto a mantenere l'attuale regime nel quale i diritti di ultima istanza rimangono in mano pubblica, mentre i vettori godono di ampi diritti di utilizzazione che si estendono fino a consentire reciproci scambi di *slot*. In particolare, il Regolamento riconosce esplicitamente la validità dei diritti storici e, nell'allocatione degli *slot* esistenti, garantisce un diritto di priorità per i vettori che abbiano utilizzato in passato una banda oraria con l'autorizzazione del coordinatore, i quali conservano il diritto di chiedere la stessa banda «nel successivo periodo di validità degli orari corrispondente»^{(38) (39)}.

Infine, con riferimento ai meccanismi di riallocazione degli *slot*, manca ogni indicazione circa la possibilità di superare le attuali pratiche di concertazione tra vettori basate sul semplice scambio. Infatti, il Regolamento ammette che i diritti di decollo e atterraggio relativi a scali comunitari possono essere scambiati tra vettori (ad esempio nell'ambito delle riunioni IATA)⁽⁴⁰⁾. Tra le forme di scambio non sono però esplicitamente contemplate le transazioni che non comportano necessariamente il trasferimento di *slot* tra compagnie aeree, o che si accompagnano al trasferimento di *slot* di diverso valore. Questo tipo di transazioni monetarie rimane quindi del tutto eccezionale negli aeroporti comunitari. Inoltre, anche i semplici scambi di diritti di decollo e atterraggio sono sottoposti a numerose limitazioni: sono soggetti a «conferma di fattibilità» da parte del coordinatore (verificata sulla base del possibile pregiudizio che possono recare alle attività aeroportuali, dell'obbligo di rispettare le riserve di *slot* istituite per motivi di pubblico interesse o dell'eventualità che un vettore aereo di un altro Stato membro non abbia potuto ottenere *slot* sulla rotta in questione); sono vietati se comportano la cessione di *slot* assegnati a nuovi entranti che le hanno utilizzate per un periodo inferiore o pari a due stagioni tra due scali comunitari; sono vietati se sulla stessa rotta e nello stesso intervallo orario un altro vettore aereo comunitario non ha potuto ottenere *slot* per operare frequenze supplementari.

Nella prospettiva dello sviluppo della concorrenza nel trasporto aereo comunitario, gli unici aspetti innovativi del Regolamento, in gran parte mutuati dall'esperienza statunitense negli aeroporti soggetti alla cosiddetta *high density rule* (vedi Riquadro 8 nel testo), riguardano l'istituzione di un *pool* di diritti di decollo e di atterraggio disponibili, un meccanismo di revoca dei diritti inutilizzati e alcune misure che favoriscono l'accesso agli *slot* da parte dei nuovi entranti. Il *pool* viene alimentato dagli *slot* resi disponibili dagli aumenti di capacità, dalle razionalizzazioni dell'attività aeroportuale, dalle decisioni di revoca dei diritti storici o dalle rinunce volontarie da parte dei vettori. Il meccanismo di revoca dei diritti storicamente acquisiti su uno *slot*, simile alla regola statunitense del *use or lose*, si attiva ogni

(38) Altre preferenze sono riconosciute ai servizi aerei commerciali di linea e programmati non di linea, nell'ipotesi in cui non sia possibile soddisfare tutte le richieste di bande orarie dei vettori interessati. Infine, il coordinatore tiene conto delle norme supplementari in materia di priorità definite dalle associazioni di categoria del trasporto aereo e, se possibile, di orientamenti supplementari raccomandati dal Comitato di coordinamento e che permettono di tener conto delle condizioni locali, nel rispetto della disciplina comunitaria.

(39) L'attribuzione di uno *slot* o di una serie di *slot* sembra riferirsi ad un'insieme di voli effettuati negli stessi orari e negli stessi giorni nell'arco di un'intera stagione. Il Regolamento non chiarisce, però, se la priorità accordata in base ai diritti storici sia applicabile solo con riferimento alla medesima stagione cui faceva riferimento l'originaria attribuzione di *slot*.

(40) La Commissione europea ha stabilito una esenzione per categoria, in base all'art. 85(3) del Trattato, per consentire la realizzazione di accordi tra vettori, a condizione che gli accordi vengano presi in seno a comitati aperti alla partecipazione di tutti i vettori interessati.

qualvolta un vettore non sia in grado di dimostrare che la serie di *slot* a sua disposizione è stata utilizzata all'80 per cento, a meno che il mancato utilizzo possa essere giustificato ⁽⁴¹⁾.

I diritti di decollo e atterraggio contenuti nel *pool*, anziché essere assegnati in base a lotterie come negli Stati Uniti, sono allocati dal coordinatore secondo criteri che non vengono specificati nel Regolamento ma che, come già osservato, dovrebbero attenersi ai principi di imparzialità, trasparenza e non discriminazione. Tuttavia il Regolamento introduce una parziale disciplina di queste assegnazioni volta a favorire l'ingresso di nuovi operatori sul mercato del trasporto aereo, ai quali viene garantita l'assegnazione di una quota di *slot* pari al 50 per cento dei diritti di decollo e atterraggio raggruppati nel *pool* ⁽⁴²⁾.

4. La liberalizzazione dei servizi di assistenza a terra

L'apertura del mercato dei servizi di assistenza a terra è resa inevitabile dall'assenza di caratteri specifici dei servizi di *handling*, rispetto ad altre attività economiche, tali da giustificare l'esclusione di ogni tipo di concorrenza in ambito aeroportuale ⁽⁴³⁾. La presenza di più operatori di *handling* in uno stesso scalo è molto diffusa negli aeroporti comunitari del Nord Europa (ad esempio, nei principali scali in Gran Bretagna, Olanda, Belgio, Francia, Germania, Danimarca, Svezia e Finlandia), nei quali la presenza di condizioni di concorrenza non ha impedito il perseguimento degli obiettivi di interesse economico generale.

In questo contesto, la progressiva liberalizzazione della fornitura dei servizi di assistenza a terra, avviata con l'adozione della direttiva n. 96/67/CE, è principalmente volta a evitare che le restrizioni concorrenziali nel mercato dei servizi di assistenza a terra possano avere riflessi negativi sullo sviluppo della concorrenza nei servizi di trasporto aereo,

(41) Il Regolamento elenca in modo dettagliato le ipotesi in cui il mancato utilizzo viene considerato giustificato: a) circostanze imprevedibili e insuperabili indipendenti dal vettore aereo (che portino, ad esempio, al fermo operativo del tipo di aeromobile utilizzato per il servizio in questione, oppure alla chiusura di un aeroporto o di uno spazio aereo); b) problemi connessi con l'introduzione di un nuovo servizio passeggeri di linea con un aeromobile con un massimo di 80 posti su una rotta tra un aeroporto regionale e un aeroporto coordinato e con una capacità non superiore a 30.000 posti all'anno; c) gravi difficoltà finanziarie del vettore comunitario interessato, in seguito alle quali le autorità competenti rilascino una licenza provvisoria in attesa della ristrutturazione finanziaria del vettore in conformità dell'art. 5 del Regolamento n. 2407/92; d) interruzione di una serie di servizi non di linea in seguito a cancellazione da parte di operatori turistici, specialmente al di fuori dell'alta stagione abituale, purché l'utilizzo globale delle bande orarie non scenda al di sotto il 70 per cento; e) interruzione di una serie di servizi a causa di un'azione che è espressamente volta a influire su detti servizi e che impedisce, praticamente o tecnicamente, al vettore aereo di effettuare le operazioni come previsto.

(42) Il Regolamento definisce nuovi entranti i vettori aerei che richiedano l'assegnazione di *slot* in un aeroporto ed in un giorno qualsiasi e che detengano o a cui siano assegnati nel medesimo giorno meno di quattro *slot* in detto aeroporto ovvero «il vettore che richieda bande orarie per un collegamento *non stop* tra due aeroporti comunitari, qualora almeno altri due vettori aerei effettuino nel medesimo giorno un servizio diretto tra questi due aeroporti o sistemi aeroportuali, e che detenga o a cui siano assegnate meno di quattro bande orarie per quel giorno in detto aeroporto per il collegamento *non stop*». Il Regolamento specifica anche che «un vettore aereo che detenga più del 3% delle bande orarie totali disponibili nel giorno in cui trattasi in un determinato aeroporto o più del 2% delle bande orarie totali disponibili nel giorno in cui trattasi in un sistema aeroportuale di cui fa parte tale aeroporto, non è considerato come nuovo arrivato in detto aeroporto». Inoltre, «il nuovo arrivato a cui siano state offerte bande orarie nelle 2 ore che precedono o che seguono l'orario richiesto, ma che non abbiano accettato questa offerta, non conserva la qualità di nuovo arrivato».

(43) I servizi di assistenza a terra sono tra l'altro sottoposti alle norme di concorrenza del Trattato. Una prima affermazione di tale principio è riconducibile al Regolamento del Consiglio n. 3976/87 del 13 dicembre 1987, relativo all'applicazione dell'art. 85, comma 3, Ce ad alcune categorie di accordi, decisioni e pratiche concordate nel settore del trasporto aereo. La disciplina di attuazione dell'esenzione per categoria è stata formulata dal Regolamento della Commissione n. 2673 reiterato con Regolamento della Commissione n. 82 del 5 dicembre 1990.

nonché a contribuire alla riduzione dei costi di gestione delle compagnie aeree e al miglioramento della qualità dei servizi di *handling* offerti agli utenti.

Obiettivo finale della Direttiva è di rendere concorrenziali entro il 1° gennaio 2001 tutte le attività di assistenza a terra svolte negli aeroporti commerciali di maggiori dimensioni ⁽⁴⁵⁾, subordinando il loro esercizio unicamente al rilascio da parte di un'autorità indipendente dal gestore aeroportuale di un riconoscimento di idoneità basato su requisiti minimi di carattere finanziario, tecnico e prudenziale. Inoltre, al fine di perseguire gli obiettivi di liberalizzazione, alle società che prestano servizi di assistenza a terra e ai vettori che intendono operare in auto-produzione, ivi compresi i nuovi operatori, viene riconosciuto un diritto di accesso agli impianti aeroportuali, in base a norme e criteri pertinenti, obiettivi, trasparenti e non discriminatori, anche se il gestore dell'infrastruttura può subordinare l'esercizio del diritto di accesso al pagamento di un canone di utilizzo, determinato in base agli stessi criteri ⁽⁴⁶⁾. Infine, i gestori, i vettori e i prestatori di servizi che forniscono servizi di assistenza a terra a terzi sono tenuti a garantire la separazione contabile delle attività di *handling* dalle altre attività, quali la gestione delle infrastrutture aeroportuali e la fornitura di servizi di trasporto aereo.

L'obiettivo della completa liberalizzazione dovrebbe, però, essere raggiunto per fasi successive, in modo da tenere conto delle esigenze del settore. A tal fine, la Direttiva stabilisce scadenze di liberalizzazione differenziate per i diversi tipi di servizi distinguendo, da un lato, tra autoassistenza e assistenza a terzi e, dall'altro, tra i servizi di assistenza effettuati nella parte dell'aeroporto rivolta verso le operazioni di volo (assistenza in pista), e i servizi svolti nella parte dell'aeroporto che costituisce l'interfaccia con il territorio circostante (assistenza in aeroporto) (Tabella A3).

Tabella A3. Elenco dei servizi di assistenza a terra inclusi nella direttiva comunitaria ⁽⁴⁷⁾

Servizi di «assistenza pista»	Servizi di «assistenza aeroporto»
assistenza bagagli	assistenza amministrativa a terra e supervisione
assistenza merci e posta	assistenza passeggeri
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 (<i>catering</i>)

(45) Si tratta degli scali caratterizzati da un volume di traffico superiore o pari a 2 milioni di movimenti passeggeri o a 50.000 tonnellate di merci su base annua. Si noti tuttavia che qualora un aeroporto raggiunga la soglia di traffico merci senza tuttavia raggiungere la corrispondente soglia di traffico passeggeri, le disposizioni della Direttiva non si applicano alle categorie di servizi rivolte esclusivamente ai passeggeri.

(46) È allo studio la predisposizione di una Direttiva comunitaria tesa a determinare i principi in base ai quali fissare, in sede nazionale, i canoni di accesso.

(47) Per un elenco più dettagliato v. allegato alla Direttiva 96/67/Ce dal quale viene tratta l'elencazione.

Il percorso di liberalizzazione, che appare improntato a una estrema gradualità, è più rapido per l'autoassistenza, in gran parte liberalizzata dal 1° gennaio 1998, e per i servizi assistenza in aeroporto (effettuati in autoassistenza o da terzi), che in linea di principio non presentano problemi di sicurezza e saranno perciò completamente liberalizzati entro il 1° gennaio 1999. Viceversa, la liberalizzazione dei servizi di assistenza in pista, specialmente se effettuati da terzi, è più lenta ed è soggetta a notevoli limitazioni, parzialmente in funzione dei volumi di traffico degli scali (Tabella A4).

Tabella A4. Scadenze di liberalizzazione comunitaria e regime delle attività ⁽⁴⁸⁾

Tipologia di servizio per categoria di aeroporto	Termine di applicazione della Direttiva	Regime delle attività	Deroghe in presenza di vincoli di spazio e capacità disponibile
Autoassistenza «servizi aeroporto» in ogni aeroporto indipendentemente dal volume di traffico (art. 1.1, lett. a)	1.01.1998	- libera prestazione (art. 7.1)	- riserva ad un numero limitato di utenti scelti in base a criteri, obiettivi e non discriminatori (art. 9.1, lett. c) per un periodo non sup. a tre anni
Autoassistenza «servizi pista» in aeroporti con traffico annuale sup. o pari a 1 mil. di movimento passeggeri o 25.000 tonnellate merci (art. 1.1, lett. b)	1.01.1998	- eventuale limitazione del numero di soggetti autorizzati (art. 7.2)	- divieto o limitazione ad un solo utente (art. 9.1, lett. d) per un periodo non sup. a 3 anni
Assistenza a terzi («servizi aeroporto») in aerop. con traffico annuale sup. o pari a 3 mil. movimenti passeggeri o a 75.000 tonnellate merci o 2 mil. movimenti passeggeri o 50.000 tonnellate merci nei 6 mesi precedenti il 1° aprile o 1° ottobre anno precedente (art. 1.1, lett. c)	1.01.1999	- libera prestazione (art. 6.1)	- limitazione del numero di prestatori di una o più categorie di servizi in tutto l'aeroporto o in una parte di esso: non meno di due operatori, almeno uno indip. dal gestore o vettore dominante dal 1.01.2001
Assistenza a terzi («servizi pista») in aerop. con traffico annuale sup. o pari a 3 mil. movimenti passeggeri o a 75.000 tonnellate merci o 2 mil. movimenti passeggeri o 50.000 tonnellate merci nei 6 mesi precedenti il 1° aprile o 1° ottobre anno precedente (art. 1.1, lett. c)	1.01.1999	- eventuale limitazione (non meno di due) del numero di soggetti autorizzati (art. 6.2); - dal 1.01.2001 indipendenza di almeno un prestatore dall'ente di gestione dell'aeroporto e dal vettore dominante (art. 6.3);	- riserva ad un solo operatore di una o più categorie di servizi per un periodo non sup. a due anni (art. 9.1, lett. b)
Aeroporti commerciali con traffico annuale pari o sup. a 2 mil. movimenti passeggeri o a 50.000 tonnellate merci	1.01.2001	- piena applicazione della Direttiva	-

(48) Per una elencazione delle diverse categorie di servizi si rinvia alla Tabella n. 4.

Pertanto, l'impatto delle misure di liberalizzazione sullo sviluppo concorrenziale dei servizi aeroportuali è destinato a essere limitato sia dalla estrema gradualità delle misure di apertura dei mercati, sia dalla possibilità accordata agli Stati membri di continuare a circoscrivere, con riferimento ad alcune categorie di servizi, il numero degli operatori anche nella fase di piena applicazione della Direttiva stessa, sia infine dalla previsione di deroghe alle disposizioni della direttiva in funzione di condizioni particolari relative alla dotazione di infrastrutture e alle caratteristiche dei servizi.

Infatti, anche dopo la fine del periodo transitorio, gli Stati membri possono limitare (in misura non inferiore a due per ogni categoria di servizio) il numero dei soggetti autorizzati a fornire i servizi di assistenza in pista a soggetti terzi e in autoassistenza ⁽⁴⁹⁾. Inoltre, può essere riservata al gestore aeroportuale (o ad altro soggetto) la gestione delle infrastrutture necessarie per la fornitura dei servizi di assistenza a terra e la cui complessità, costo o impatto ambientale non ne consentano la duplicazione o suddivisione tra più operatori in concorrenza. Infine, sono anche ammesse limitazioni della portata della Direttiva in funzione dell'esistenza di ostacoli oggettivi all'apertura dei mercati, ad esempio negli aeroporti in cui, per vincoli specifici di spazio o capacità disponibile, specialmente connessi alla congestione e al coefficiente di utilizzazione delle superfici, risulti impossibile la presenza di più concorrenti e/o l'effettuazione dell'autoassistenza ⁽⁵⁰⁾. Nelle situazioni in cui il numero degli operatori è limitato per vincoli specifici di spazio le decisioni nazionali di limitazione della concorrenza, che in ogni caso non devono limitare l'autoassistenza, devono essere accompagnate da un piano di misure tese a superare i vincoli che le hanno giustificate (la Direttiva non individua, peraltro, i responsabili dell'attuazione delle riorganizzazioni e degli investimenti necessari per espandere lo spazio disponibile nell'aerostazione). Infine, ulteriori limitazioni alla portata liberalizzatrice della direttiva sono connesse all'obiettivo di garantire un adeguato livello di continuità e sicurezza dei servizi di assistenza a terra attraverso l'imposizione di obblighi di servizio pubblico negli aeroporti che servono linee per i collegamenti con zone periferiche o in via di sviluppo (Tabella A5).

Quando l'accesso al mercato è limitato, la Direttiva stabilisce che gli operatori debbano essere selezionati attraverso gare di appalto basate su criteri pertinenti, obiettivi, trasparenti e non discriminatori. I prestatori sono scelti, per un periodo non superiore a sette anni, dalle competenti autorità degli Stati membri indipendenti dagli enti di gestione ovvero dall'ente di gestione stesso, a condizione che questi non prestino servizi analoghi di assistenza a terra, non controlli (direttamente o indirettamente) e non detenga partecipa-

(49) In tale ipotesi, gli operatori devono essere comunque scelti in base a procedure oggettive, trasparenti e non discriminatorie. Inoltre, laddove il numero dei prestatori dei servizi a soggetti terzi fosse limitato, almeno uno di essi dovrà essere indipendente tanto dal gestore aeroportuale che dal vettore dominante entro la data di piena applicazione della direttiva (salva la possibilità di presentare istanza di differimento fino al 31 dicembre 2002).

(50) In tali circostanze, gli Stati membri possono concedere le seguenti deroghe alla liberalizzazione dell'assistenza a terzi e dell'autoassistenza: a) limitare il numero dei prestatori (in tutto l'aeroporto o in parte di esso) per una o più categorie di servizi di assistenza in aeroporto a soggetti terzi (il numero degli operatori non deve, peraltro, essere inferiore a due e almeno un prestatore autorizzato deve essere indipendente rispetto all'ente di gestione aeroportuale); b) riservare a un solo prestatore una o più categorie di servizi di assistenza in pista; c) riservare l'esercizio dell'autoassistenza a un numero limitato di utenti (scelti in base a criteri pertinenti, obiettivi, trasparenti e non discriminatori) per categorie di servizi di assistenza in aeroporto; d) vietare o limitare ad un solo utente l'esercizio dell'autoassistenza per categorie di servizi di assistenza in pista.

zioni in alcuna impresa fornitrice di servizi di assistenza a terra. Tuttavia, il gestore aeroportuale può fornire esso stesso servizi di assistenza a terra senza essere soggetto alla procedura di selezione ⁽⁵¹⁾.

Tabella A5. Estensione e regime giuridico dei servizi di interesse economico generale

	A	B
Servizi di interesse economico generale	<i>Servizi aerei di linea per collegamenti con zone periferiche o in via di sviluppo o per i collegamenti regionali ad intensità ridotta</i>	<i>Servizi di assistenza a terra negli aeroporti che servono le linee sub A con zone periferiche o in via di sviluppo</i>
Regime delle attività	- prestazione gravata da obblighi di servizio pubblico (continuità, regolarità, capacità e tariffazione) ⁽⁵²⁾ ; - eventuale applicazione dell'art. 90, comma 2, Ce; - eventuale riserva di bande orarie negli aeroporti pienamente coordinati ⁽⁵³⁾ .	- obblighi di prestazione dei servizi di assistenza a terra negli aeroporti che servono linee per i collegamenti lutto ⁽⁵⁴⁾ ; - eventuale applicazione dell'art. 90, comma 2, Ce.

5. Evoluzione della normativa nazionale

I principali sviluppi della disciplina nazionale del settore aeroportuale sono contenuti in due leggi (n. 537/93 e n. 351/95), volte a modificare il regime organizzativo e proprietario delle aziende aeroportuali, le modalità di accesso alle infrastrutture e le caratteristiche della prestazione dei servizi di assistenza a terra. Inoltre, la legge comunitaria 1995/97 (n. 128/98) ha delineato i principi in base ai quali dovrà essere informata la disciplina dell'accesso al mercato dei servizi di assistenza a terra negli aeroporti nazionali, in attuazione della Direttiva n. 96/67/CE del Consiglio.

Pur contenendo alcuni principi innovativi, molte delle disposizioni ivi contenute rimangono però inapplicate a causa dell'assenza della disciplina di attuazione e dei ritardi nella presentazione dei necessari piani d'intervento e programmi economici e finanziari da parte delle società di gestione aeroportuali. Inoltre, le previsioni esistenti riflettono solo parzialmente la disciplina comunitaria in materia di attività aeroportuali, specialmente per quanto concerne il regime di fornitura dei servizi di *handling*.

(51) Allo stesso modo, la fornitura dei servizi di assistenza a terra nei casi in cui il numero di prestatori è limitato può essere affidata ad un'impresa scelta senza procedura di gara se il gestore controlla quest'impresa direttamente o indirettamente ovvero se è da questa controllato.

(52) Regolamento del Consiglio n. 2408/92 del 23 luglio 1992, sull'accesso dei vettori aerei della Comunità alle rotte intracomunitarie (GUCE L 240 del 24.08.1992). Il Regolamento prevede, inoltre, la possibilità di limitare ad un solo operatore scelto tramite appalto pubblico l'accesso ad una rotta sulla quale nessun vettore aereo abbia istituito o si appresti a istituire servizi aerei di linea conformemente all'onere di servizio pubblico imposto su tale rotta; in questo ipotesi, gli Stati membri possono rimborsare gli oneri discendenti da una gestione gravata da obblighi (art. 4).

(53) Regolamento del Consiglio n. 95/93/CEE del 18 gennaio 1993, cit., art. 9, comma 1, lett. b.

(54) Direttiva del Consiglio n. 96/67/CE del 15 ottobre 1996, cit., art. 11, comma 1, lett. a.

Le nuove normative si inseriscono in un contesto in cui il regime giuridico dei singoli aeroporti è definito dalle convenzioni di concessione e/o da leggi speciali che hanno previsto sistemi di «gestione totale» o «parziale» degli aeroporti. Nel primo tipo di sistema, alcune leggi speciali e convenzioni di concessione hanno affidato al soggetto incaricato della gestione dell'infrastruttura il compito di provvedere anche alla prestazione di tutti i servizi aeroportuali. Laddove, invece, la coincidenza tra gestione delle infrastrutture e dei servizi non si verifica, ad alcuni soggetti vengono affidate in gestione parziale le sole aerostazioni passeggeri e merci e i connessi servizi aeroportuali, mentre lo Stato, attraverso il Ministero dei Trasporti, provvede alla gestione diretta del resto dell'infrastruttura⁽⁵⁵⁾.

Gli aeroporti italiani in gestione totale sono attualmente otto, affidati in concessione a società per azioni a partecipazione pubblica o a enti di diritto pubblico successivamente trasformati in società per azioni. Si tratta degli aeroporti di Roma-Fiumicino e Ciampino, affidati alla società Aeroporti di Roma S.p.A. (D.M. del 1 luglio 1974, legge n. 755/73); degli aeroporti di Milano-Linate e Malpensa, affidati alla Società Esercizi Aeroportuali SpA (D.M. 5 marzo 1964, legge n.194/62); dell'aeroporto di Venezia-Tessera, affidato alla Società Aeroporto di Venezia S.p.A. (legge n. 938/86); dell'aeroporto di Genova-Sestri, affidato alla Società Aeroporti di Genova S.p.A. subentrata al Consorzio autonomo del porto di Genova (legge n. 156/54); dell'aeroporto di Torino-Caselle, affidato alla Società azionaria di gestione aeroporto «città di Torino» (D.M. del 1 ottobre 1965, legge n. 914/65); e dell'aeroporto di Bergamo-Orio al Serio, affidato alla Società per l'aeroporto di Bergamo-Orio al Serio (legge n. 746/75).

6. Il regime proprietario e organizzativo degli aeroporti

La legge 24 dicembre 1993, n. 537 ha previsto la trasformazione di tutte le gestioni aeroportuali, ivi comprese quelle attualmente garantite in parte dallo Stato, in società per azioni incaricate di gestire sia i servizi che le infrastrutture nonché di provvedere alla realizzazione di nuovi impianti. L'effettiva costituzione delle società di gestione aeroportuale avrebbe dovuto avvenire entro sei mesi dall'adozione di un regolamento del Ministro dei Trasporti (di concerto con il Ministro del Tesoro), volto a stabilire i criteri della trasformazione in società per azioni⁽⁵⁶⁾. Il processo di trasformazione è stato a lungo ostacolato dalla mancanza della disciplina di attuazione.

Successivamente, la legge n. 351/95 ha disciplinato alcune caratteristiche delle costituende società per azioni e del regime di mercato delle attività aeroportuali da esse svolte. In particolare, la legge ha disposto l'abrogazione di tutte le norme che prescrivono la partecipazione maggioritaria dello Stato, degli enti pubblici, dell'IRI, delle regioni e degli enti locali nelle società di gestione aeroportuale. Inoltre, essa ha stabi-

(55) Attualmente, il regime di gestione parziale si applica agli scali di Napoli-Capodichino, Catania-Fontanarossa, Bologna-Borgo Panigale, Firenze-Peretola, Palermo-Punta Raisi, Ancona-Falconara, Bari-Palese, Brindisi, Cagliari, Foggia, Forlì, Lamezia Terme, Olbia-Costa Smeralda, Parma, Perugia Sant'Egidio, Pescara, Pisa-San Giusto, Reggio-Calabria, Rimini-Miramare, Taranto, Treviso-Sant'Angelo, Trieste-Ronchi dei Legionari, Verona Villafranca. Gli aeroporti di Alghero-Fertilia, Crotone, Lampedusa, Pantelleria e Trapani sono invece gestiti interamente dallo Stato.

(56) Il termine per l'adozione del decreto ministeriale, che originariamente corrispondeva a 60 giorni dall'entrata in vigore della legge n. 537/93, è stato differito al 30 giugno 1997 dalla legge collegata alla "legge finanziaria per il 1997".

lito che le attività di gestione dei servizi e delle infrastrutture aeroportuali, ivi compresa la realizzazione di nuove infrastrutture, siano affidate in regime di concessione (per una durata non superiore ai quarant'anni) con decreto del Ministro dei Trasporti (di concerto con il Ministro del Tesoro) sulla base dei programmi di intervento e dei relativi piani economico-finanziari presentati dai gestori. Al contempo, nell'intento di facilitare la progressiva apertura del mercato dei servizi aeroportuali, la legge ha introdotto un regime autorizzatorio per i servizi di assistenza a terra e, nelle ipotesi in cui il gestore delle infrastrutture fornisca anche questi servizi, ha stabilito l'obbligo di separazione contabile tra servizi di *handling* e l'insieme delle altre attività aeroportuali, che continueranno invece a essere gestite in regime di concessione totale (comprensiva della gestione delle infrastrutture e dei servizi diversi dallo *handling*). Il meccanismo di determinazione dei canoni per le concessioni tiene conto solo di criteri legati al volume del traffico passeggeri e merci ⁽⁵⁷⁾.

Nel novembre del 1997, le modalità di costituzione delle società di capitali per la gestione dei servizi e per la realizzazione delle infrastrutture aeroportuali ed i criteri per l'affidamento delle concessioni delle gestioni totali alle società così costituite vengono definite con regolamento del Ministero dei Trasporti e della Navigazione n. 521.

Le società di gestione aeroportuale sono costituite sotto forma di società di capitali in base alla disciplina del codice civile ⁽⁵⁸⁾. Alla società partecipano soggetti pubblici (in misura non inferiore al quinto del capitale sociale) ⁽⁵⁹⁾ e privati; la scelta del socio privato di maggioranza (maggioranza che, se esistente all'atto della costituzione, deve essere mantenuta per almeno tre anni) avviene secondo le procedure di evidenza pubblica previste per la costituzione di società miste in materia di servizi pubblici degli enti territoriali ⁽⁶⁰⁾.

Alla società di gestione competono tutte le entrate derivanti dall'esercizio dell'attività aeroportuale.

Le concessioni in gestione parziale alle società autorizzate all'uso del sedime aeroportuale vengono rilasciate (su istanza di parte) dal Ministero dei Trasporti e della Navigazione per un periodo non superiore a quarant'anni ⁽⁶¹⁾; l'affidamento in gestione totale è subordinato alla sottoscrizione di una convenzione e di un contratto di programma e vincola il concessionario alla corresponsione di un canone di concessione annuo. Un confronto concorrenziale per l'attribuzione della concessione è previsto esclusivamente nelle ipotesi in cui le richieste non siano state presentate nei termini, non siano state affidate ovvero di revoca o decadenza del concessionario. Le attività di gestione delle infrastrutture (progettazione, sviluppo, realizzazione, adeguamento, gestione, manutenzione ed uso di impianti ed infrastrutture aeroportuali) e quelle di prestazione dei servizi di assistenza a terra sono oggetto di una separazione contabile.

(57) La legge, come modificata dalla legge collegata alla «legge finanziaria per il 1997» prevede che i canoni siano determinati periodicamente dal Ministero delle Finanze di concerto con il Ministero dei Trasporti.

(58) Il capitale sociale minimo viene determinato in base alle unità di traffico globale calcolate su base annua, espresse in *Work-Load-Units*.

(59) Regioni, provincie, comuni, enti locali e Camere di commercio possono partecipare alla società, anche in forma minoritaria.

(60) D.P.R. n. 533/96.

(61) Il Ministero dei Trasporti vigila sul rispetto dei criteri di gestione definiti dal Regolamento e, nei casi previsti dal Regolamento stesso, dichiara la revoca o la decadenza dalla concessione.

La piena applicazione delle leggi n. 537/93 e n. 351/95 potrebbe condurre, entro tempi ragionevoli, a una modificazione degli assetti proprietari esistenti, favorendo l'introduzione di maggiore efficienza nella gestione degli aeroporti. Tuttavia, oltre che dai ritardi nell'adozione della disciplina di attuazione e nella presentazione dei piani economico-finanziari da parte delle società di gestione, l'efficacia delle leggi ai fini del riassetto regolamentativo e dell'evoluzione del settore appare soprattutto limitata dalle ambiguità ancora presenti in diverse disposizioni normative, quale ad esempio l'apparente contraddizione tra la natura totale delle concessioni e il regime autorizzatorio previsto per alcuni servizi aeroportuali, che pone peraltro la normativa italiana in contrasto con la Direttiva comunitaria in materia di *handling*; infine, dall'eccessiva rigidità di alcune previsioni regolamentari, quali ad esempio i criteri di fissazione dei canoni di concessione, che limitano la gamma di opzioni a disposizione dell'autorità di regolamentazione settoriale.

7. Assegnazione degli slot e fissazione dei diritti aeroportuali

Negli scali italiani, come anche nella maggior parte degli scali esteri, l'insieme degli *slot* esistenti è di fatto attribuito in uso a tempo indeterminato alle compagnie aeree, utenti delle infrastrutture aeroportuali, in base ai diritti storici, mentre gli *slot* che si rendono disponibili in ragione della riorganizzazione della capacità esistente o della creazione di nuova capacità vengono attribuiti sulla base di procedure amministrative all'interno delle quali i gestori aeroportuali svolgono un mero ruolo di supporto tecnico alle decisioni dell'autorità competente. Quest'ultima, fino a tempi recenti, ha delegato le sue funzioni al vettore di bandiera: la gestione tecnica della *clearance* aeroportuale, consistente nell'assegnazione dei diritti di decollo e di atterraggio negli aeroporti italiani, è stata infatti tradizionalmente affidata dalla Direzione generale dell'aviazione civile del Ministero dei trasporti (Civilavia) alla società Alitalia S.p.A.⁽⁶²⁾ A tali compiti tecnici si sono affiancati nel corso degli anni veri e propri compiti di coordinamento degli orari di arrivo e di partenza dei servizi di linea e dei voli *charter* in un insieme sempre più ampio di aeroporti identificati da Civilavia sulla base di verifiche dei livelli di capacità aeroportuali⁽⁶³⁾.

Gli aeroporti coordinati dalla compagnia di bandiera (Roma-Fiumicino, Roma-Ciampino, Milano-Linate, Milano-Malpensa, Bergamo-Oro al Serio, Venezia-Tessera, Torino-Caselle, Firenze-Peretola, Napoli-Capodichino, Catania-Fontanarossa e Palermo-Punta Raisi) sono stati dichiarati pienamente coordinati ai fini dell'applicazione del Regolamento comunitario n. 95/93 e, con Decreto n. 13/94, il Ministero dei Trasporti ha disposto l'istituzione di un Comitato di coordinamento in ciascuno di essi, nonché di un Comitato di coordinamento nazionale al quale partecipano il coordinatore e rappresentanti di Civilavia, dei vettori aerei e dell'International Board of Airline Representatives (IBAR), delle società di gestione aeroportuale e dell'Ente Nazionale di Assistenza al Volo (ENAV). In base al Regolamento comunitario, il Comitato «assume con funzioni consultive» le attività svolte dall'operatore *clearance* e fornisce pareri in merito alla possibilità di

(62) Circolare Civilavia n. 2824 del 1971.

(63) Circolari Civilavia n.345925 del 1978, n. 349870 del 1979, n. 300529 del 1981 e n. 334673 del 1983.

aumento della capacità dell'aeroporto e a reclami sull'assegnazione degli *slot* e agli eventuali problemi di accesso incontrati dai nuovi entranti. Non risulta peraltro che l'identificazione degli aeroporti pienamente coordinati sia stata preceduta, come previsto dal Regolamento comunitario, da valutazioni circa l'effettivo grado di utilizzo della capacità aeroportuale e la possibilità di aumentare la capacità esistente mediante semplici modifiche dell'infrastruttura o delle modalità di gestione operativa degli scali ⁽⁶⁴⁾.

L'attribuzione delle funzioni di coordinatore alla compagnia di bandiera è in palese contrasto con il requisito dell'indipendenza dell'operatore *clearance* previsto dal regolamento comunitario ⁽⁶⁵⁾. Le circolari Civilavia non dettano, inoltre, alcun criterio specifico in ordine al concreto svolgimento della *clearance*, limitandosi a indicare i limiti di capacità aeroportuale e i termini per la richiesta dell'assegnazione degli *slot*; indicazioni al riguardo non sono state definite né dal Ministero dei Trasporti, né dal Comitato di Coordinamento.

Nella sostanza, quindi, la procedura di assegnazione dei diritti di decollo e atterraggio, oltre a non essere chiaramente definita sul piano normativo, consente al coordinatore un'ampia autonomia nell'esercizio concreto di tale attività ⁽⁶⁶⁾. In pratica, il coordinatore ha trattato in passato anzitutto le richieste dei vettori già presenti nello scalo relativamente a *slot* già utilizzati in precedenza (c.d. diritti storici esatti), ha poi trattato con un criterio cronologico le richieste relative a scambi di *slot* tra questi vettori (c.d. diritti storici aggiornati) e le richieste relative all'acquisizione di nuovi *slot* da parte degli stessi vettori o di eventuali nuovi entranti dando priorità ai voli di linea rispetto ai collegamenti *charter*.

Il 24 ottobre 1996, in concomitanza con la conclusione di una istruttoria per abuso di posizione dominante da parte dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, la società Alitalia ha unilateralmente rimesso il mandato relativo alla *clearance* aeroportuale al Ministero dei Trasporti. A partire dal 5 novembre 1996, la funzione di coordinatore è, dunque, stata temporaneamente esercitata da Civilavia in attesa dell'istituzione di un'apposita agenzia. Con il Decreto del 4 agosto 1997, il Ministro dei Trasporti e della Navigazione ha conferito l'incarico della gestione della *clearance* aeroportuale ad Assoclearance (Associazione Italiana Gestione Clearance e Slots) ⁽⁶⁷⁾. Al fine di garantire la terzietà del coordinatore, il Decreto stabilisce che esso venga scelto dall'Assemblea di Assoclearance e che non sia collegato in forma esclusiva né ai vettori aerei, né ai gestori aeroportuali (art. 5). L'Associazione svolge, inoltre, tutti i compiti connessi alla *clearance* ed in particolare la verifica dell'effettivo utilizzo delle bande orarie e la determinazione, di concerto con le società di gestione aeroportuale e con gli organi competenti, della capacità aeroportuale. Al ministero dei Trasporti vengono attribuite funzioni di controllo riguardo alla

(64) In proposito vedi Coopers & Lybrand, op. cit.

(65) Al riguardo l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato ha evidenziato lo stato di incompleta attuazione del regolamento n. 95/93; in effetti, «nonostante il costante rimando del regolamento all'osservanza dei principi di imparzialità, trasparenza e non discriminazione, nonché alla necessità che il coordinatore svolga le sue funzioni in maniera indipendente, in Italia, diversamente da quanto accade in Gran Bretagna, in Spagna e in Francia, le funzioni di allocazione degli slot vengono tuttora svolte dal vettore di bandiera» (provvedimento n. 4398 del 7 novembre 1996, A102, *Associazione Consumatori Utenti/Alitalia*).

(66) Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, provvedimento n. 4398, cit., punto 20.

(67) Il Decreto prevede che l'incarico decorra dalla data del provvedimento e che nelle more dell'assunzione della piena capacità operativa di Assoclearance, la Direzione generale per l'aviazione civile ne svolga le funzioni.

neutralità e trasparenza dello svolgimento delle funzioni di Assoclearance, oltre ad essere chiamato a dirimere le controversie relative all'assegnazione degli *slot* (articolo 6). Il problema della effettiva terzietà di tale operatore appare, tuttavia, solo in parte risolto, in quanto la partecipazione ad Assoclearance risulta attualmente preclusa ai vettori appartenenti ai Paesi per i quali non è prevista la reciprocità nella partecipazione agli organismi deputati alla allocazione degli *slot*.

In conclusione, la combinazione del quadro internazionale, comunitario e nazionale per l'allocazione e la riallocazione degli *slot* negli scali nazionali determina una procedura divisa in tre fasi distinte. Nella prima, che precede ciascuna riunione biennale dei comitati di programmazione IATA, vengono allocati dall'autorità di regolamentazione (o da altro soggetto delegato a farlo) gli *slot* disponibili in base alle preferenze espresse dai vettori e alle procedure descritte in precedenza. Nella seconda, si svolgono negoziati tra i vettori in seno ai comitati IATA nel corso dei quali si effettuano scambi di *slot*, successivamente ratificati dalle autorità di regolamentazione nazionali. Nella terza, per risolvere eventuali problemi insorti dopo la conclusione delle riunioni IATA, si svolgono ulteriori negoziati tra vettori, possibilmente in seno ai comitati di coordinamento aeroportuale, con l'assistenza delle autorità di regolamentazione nazionali.

Accanto alle modalità di assegnazione degli *slot*, il secondo aspetto di rilievo per l'accesso alle infrastrutture aeroportuali concerne la determinazione dei diritti aeroportuali a carico dei vettori e dei passeggeri. I movimenti di traffico negli aeroporti nazionali sono assoggettati al pagamento di diritti di approdo, di partenza e di sosta o ricovero per gli aeromobili, nonché di diritti di imbarco per i passeggeri (legge n. 324/76).

Attualmente i diritti aeroportuali sono fissati con criteri uniformi su tutto il territorio nazionale, che prescindono quasi totalmente da considerazioni di economicità delle gestioni, dalla composizione e dall'andamento della domanda e da altri fattori propri a ciascuno scalo. In particolare, la legge fissa i diritti di approdo e di partenza in base al peso massimo al decollo risultante dal certificato di navigabilità dell'aeromobile, differenziando tra aeromobili che svolgono attività nazionale o internazionale (ivi compresa intracomunitaria); i diritti di sosta o di ricovero tengono conto, oltre che del peso, anche del tempo di utilizzo dell'infrastruttura (al di là delle prime due ore che sono in franchigia)⁽⁶⁸⁾; infine, l'entità dei diritti di approdo-partenza e di sosta-ricovero è maggiorata del 50 per cento quando i movimenti avvengono nelle ore notturne, per coprire i costi aggiuntivi di illuminazione⁽⁶⁹⁾. Ne consegue una struttura dei diritti aeroportuali che non solo è svincolata dai costi effettivamente sostenuti dai gestori nello svolgimento delle attività aeronautiche ma che, ignora totalmente i fenomeni periodici di congestione che possono verificarsi negli scali, addirittura disincentivando l'accesso dei vettori nei periodi di minore traffico, come quelli notturni.

(68) Il diritto non è dovuto per il ricovero o la sosta negli spazi adibiti a propria base di armamento da ciascuna compagnia aerea.

(69) I diritti per l'imbarco di passeggeri in voli internazionali sono esigibili secondo criteri fissati dalla stessa legge per ogni passeggero diretto verso aeroporti di Stati esteri; il diritto per l'imbarco di passeggeri in voli interni è stabilito con decreto del Ministro dei Trasporti (i diritti non sono dovuti quando trattasi della continuazione di un viaggio interrotto). Esiste, infine, una *tassa erariale di imbarco e sbarco sulle merci trasportate per via aeree*, istituita con legge del 16 aprile 1974, n. 117, ed una *tassa per l'utilizzo delle installazioni e del servizio di assistenza alla navigazione aerea in rotta*, istituita con legge dell'11 luglio 1977, n. 411.

Inoltre, le procedure di fissazione e di aggiornamento dei diritti aeroportuali, estremamente macchinose e rigide, lasciano ben poco spazio alla valutazione caso per caso ed alla libertà d'impresa dei singoli gestori aeroportuali. La legge n. 537/93 (modificata dalla legge collegata alla «legge finanziaria per il 1997») prescrive infatti che l'entità dei diritti, soggetta a revisione annuale, debba essere aggiornata mediante decreto del Ministro dei Trasporti, di concerto con i Ministri del Tesoro e delle Finanze, sentita una Commissione presieduta dal Ministro dei Trasporti, e composta da rappresentanti del Consiglio Superiore dell'Aviazione Civile, di Civilavia, del Ministero del Tesoro, del Ministero delle Finanze, dei gestori aeroportuali, dei vettori aerei nazionali e dell'ENAV. I diritti dovrebbero essere determinati tenendo conto del progressivo allineamento ai livelli medi europei, della differenziazione tra gli scali aeroportuali in funzione delle dimensioni di traffico, dell'applicazione, per ciascun scalo, di livelli tariffari differenziati in relazione all'intensità del traffico nei diversi periodi della giornata, della correlazione con il livello qualitativo e quantitativo dei servizi offerti, della correlazione con le esigenze di recupero dei costi, in base a criteri di efficienza e di sviluppo delle infrastrutture aeroportuali nonché del conseguimento degli obiettivi di tutela ambientale.

Come già osservato, l'attuale struttura dei diritti aeroportuali prescinde però totalmente da questi principi, la cui applicazione richiede perciò una loro definizione *ex novo* che, dovendo tenere conto della situazione nei singoli scali, non potrà effettuarsi finché non saranno realizzati dalle società di gestione i Programmi di intervento e i Piani economici e finanziari previsti dal dispositivo concessorio creato dalla legge n. 351/95⁽⁷⁰⁾.

In attesa del decreto del Ministro dei Trasporti che determinerà, in base ai nuovi criteri, l'entità dei diritti, questi ultimi sono aumentati annualmente, a partire dai livelli stabiliti dalla legge n. 351/95, con decreto del Ministro dei Trasporti nella misura pari al tasso di inflazione programmata.

8. Servizi di assistenza a terra

La legge n. 351/95 ha introdotto un regime di autorizzazioni all'esercizio dei servizi di assistenza a terra⁽⁷¹⁾.

Tuttavia, nell'attesa dell'emanazione del decreto ministeriale di attuazione continuano ad applicarsi le norme contenute nelle leggi speciali e nei disciplinari di concessione, in base alle quali le società di gestione provvedono all'offerta di servizi aeroportuali direttamente o in subconcessione (D.M. n. 28/88). Inoltre, come già osservato, la legge n. 351/95, pur introducendo un regime autorizzatorio per i servizi di assistenza a terra, mantiene il regime di affida-

(70) Ponti M. (1995), *Criteri di determinazione dei diritti aeroportuali*, dattiloscritto.

(71) Il futuro regime di fornitura dei servizi di assistenza a terra sottopone gli operatori a pesanti vincoli di ordine occupazionale: la legge n. 537/93 condiziona il regime alla tutela dell'economicità della gestione e dei livelli occupazionali. La legge n. 351/95 stabilisce che nei tre anni successivi alla data di entrata in vigore della legge di conversione il rilascio delle autorizzazioni è subordinato alla verifica del mantenimento del livello di occupazione nell'aeroporto e della continuità del rapporto di lavoro del personale dipendente dal precedente gestore; tale previsione viene confermata dall'art. 24 della legge n. 128/98 (legge comunitaria 1995-97), in base al quale l'accesso al mercato dei servizi di assistenza a terra debba aver luogo sulla base dei criteri di cui alla legge n. 351/95. Al riguardo, l'Autorità ha più volte evidenziato che l'imposizione ai nuovi entranti dell'onere di assorbire manodopera eccedente può disincentivare l'ingresso sul mercato di nuovi operatori (v., in particolare, *Normativa settore aeroportuale*, Boll. n. 24/95 e *Liberalizzazione dei servizi di assistenza a terra negli aeroporti*, Boll. n. 7/98).

mento delle attività aeroportuali alle società concessionarie in gestione totale. Come segnalato dall'Autorità nel giugno del 1995, tale regime concessorio può consentire alle società di gestione di conservare le prerogative di gestione diretta o in subconcessione delle attività di assistenza a terra, di fatto vanificando gli intenti liberalizzatori della legge ⁽⁷²⁾. L'accesso di imprese terze in aeroporto potrebbe quindi continuare a essere condizionato al rilascio di un atto di subconcessione da parte del gestore unico, come del resto avviene attualmente, anziché a semplici requisiti di fattibilità dal punto di vista della sicurezza e dello spazio disponibile nell'aerostazione. Sotto questo aspetto la legge sembra porsi in contrasto con la recente Direttiva comunitaria n. 96/67/CE, in materia di servizi di assistenza a terra.

I principi ed i criteri direttivi in base ai quali formulare la disciplina di attuazione della Direttiva n. 96/67/CE sono delineati dalla legge comunitaria 1995/96 che introduce una serie di vincoli non sempre coerenti con le previsioni comunitarie, quali il rispetto dei livelli occupazionali, la possibilità di limitare l'accesso al mercato e l'autoassistenza in presenza di vincoli oggettivi (sicurezza, capacità e spazio disponibile con riferimento a tutti i servizi e non ai soli servizi «lato pista» come previsto dalla Direttiva e senza specificare le modalità di selezione degli operatori; infine, il gestore aeroportuale già operante nel mercato dei servizi di assistenza a terra viene esonerato dalla selezione concorrenziale ai fini della prestazione dei servizi (e non nelle sole ipotesi di limitazione del numero degli operatori).

Nell'attuale regime regolamentare, all'estrema rigidità della determinazione dei diritti aeroportuali fa riscontro un ampio margine di manovra da parte del gestore aeroportuale nella fissazione delle tariffe dei servizi di assistenza a terra. Infatti, le tariffe dei servizi di assistenza a terra agli aeromobili, ai passeggeri, ai bagagli e alle merci sono attualmente stabilite dai gestori dei servizi. La maggior parte di queste tariffe sono soggette ad un procedimento di approvazione da parte del Ministro dei Trasporti informato al meccanismo del silenzio-assenso (legge n. 316/91) ⁽⁷³⁾, mentre alcune di esse sono del tutto libere. Il livello delle tariffe è correlato al peso massimo del velivolo al momento del decollo; tale modalità di tariffazione, non collegata ai servizi svolti, viene adottata solo negli scali italiani ⁽⁷⁴⁾.

9. Servizi commerciali

I servizi commerciali possono essere forniti direttamente dal gestore aeroportuale ovvero essere affidati in subconcessione a terzi nel contesto del regime di concessione totale. Le tariffe di questi servizi, tra le quali vengono solitamente inclusi anche i canoni di affitto di spazi e infrastrutture per l'esercizio da parte di terzi di servizi aeroportuali (e, eventualmente, le *royalty* corrispondenti), sono attualmente fissate liberamente dai gestori aeroportuali.

(72) Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, segnalazione del 22 giugno 1995 su *Normativa settore aeroportuale*, cit.

(73) Ai fini dell'approvazione il Ministro tiene conto dell'esigenza di recupero della produttività nei confronti della media dei vettori comunitari. La legge n. 316/91 ha abrogato la precedente disciplina di cui alla legge n. 324/76, art. 9, con conseguente eliminazione dell'attività consultiva svolta dalla Commissione prevista dalla legge n. 537/93.

(74) Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (1994) *Relazione annuale sull'attività svolta*, p. 50.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- AVERCH H. - JOHNSON L. L. (1962) «Behavior of the firm under regulatory constraint» in *American Economic Review*, 52:1052-69.
- BORENSTEIN S. (1988), «On the efficiency of competitive markets for operating licences» in *Quarterly Journal of Economics*, 103 (2), pp. 357-85.
- BUTTON K. J. (1993), *Transport Economics*, Edwar Elgar Publishing Limited.
- CAA (1989), *Traffic distribution policy for the London area and strategic options for the long term*, CAP 548.
- CHATAWAY C. (1993), «Airports and Airline Competition» in *Major Issues in Regulation*, M. E. Beesley (ed.), Institute of Economic Affairs in association with the London Business School.
- COASE R.H. (1960) «The Problem of Social Cost» *Journal of Law and Economics*, Vol. 3, n. 1.
- DOGANIS R. (1992), *The airport business*, Routledge, New York.
- EUROPEAN COMMISSION (1995) *Towards fair and efficient pricing in transport*, DG VII, COM(95)691.
- GRETHER D. M. - ISAAC R. M. - PLOTT C. R. (1989) *The allocation of scarce resources*, Westview Press.
- MARSAN M.A. - PADOA SCHIOPPA KOSTORIS F. (1995) «Concorrenza tra sistemi di rete nel mercato del trasporto aereo: un'analisi dei percorsi diretti e indiretti», in *Struttura di mercato e regolamentazione del trasporto aereo* a cura di F. Padoa Schioppa Kostoris, il Mulino.
- MONOPOLIES AND MERGERS COMMISSION (1996), *BAA plc. A report on the economic regulation of the London airports companies*, MMC 4.
- MORRISON S. A. - WINSTON C. (1989), «Enhancing the Performance of the Deregulated Air Transportation System», *Brookings Papers on Economic Activity: Microeconomics*, 61-112.
- OCSE (1995), *Government policy and the efficiency of air transport services*, DAFFE/CLP(95)44.
- STARKIE D. THOMPSON D. (1985) «The Airport's Policy White Paper: Privatisation and Regulation», *Fiscale Studies*, vol. 6, no. 4, pp. 30-42.
- VICKEI J. - YARROW G. (1988), *Privatisation. An economic analysis*, MIT Press.