



Presidenza del Consiglio dei Ministri

Parere sulle

**Linee Guida applicative
della direttiva in materia di regolazione tariffaria
dei servizi aeroportuali offerti in regime di esclusiva**

A cura del NARS

(Nucleo di consulenza per l'Attuazione delle
linee guida per la Regolazione dei Servizi di pubblica utilità)

19 dicembre 2007

1. Premessa e considerazioni generali

- 1.1. In ottemperanza a quanto disposto dalla direttiva CIPE 38/2007, "Direttiva in materia di regolazione tariffaria dei servizi aeroportuali offerti in regime di esclusiva", l'ENAC ha provveduto nei termini prescritti alla redazione delle linee guida di attuazione degli indirizzi di regolamentazione contenuti nella citata direttiva.
- 1.2. Lo schema del documento è stato quindi sottoposto ad una procedura di consultazione con le parti interessate a seguito della quale ENAC ha accolto alcune delle indicazioni raccolte nel procedimento, ha apportato le relative revisioni al documento e lo ha sottoposto al parere del NARS.
- 1.3. In via preliminare, è opportuno esprimere un forte apprezzamento per la procedura trasparente che ENAC ha gestito al fine di rendere il processo di applicazione della nuova disciplina tariffaria organico e, per quanto possibile, condiviso dalle parti.
- 1.4. Con una analoga procedura potrebbe essere predisposto un contratto di programma tipo.
- 1.5. E' inoltre opportuno sottolineare che la nuova disciplina tariffaria deve trovare una applicazione coerente e organica nel sistema di regole vigenti.
- 1.6. In particolare, è auspicabile che la definizione del valore residuo degli assets da riconoscere al gestore al termine della concessione (valore di subentro) tenga conto dei principi introdotti e disciplinati nelle linee guida in esame.

2. Principi fondamentali del sistema di regolazione tariffaria

- 2.1. Il sistema di regolazione tariffaria introdotto dalla delibera CIPE 38/2007 si basa sui principi fondamentali che sono nel seguito riassunti:
- 2.2. Costi ammessi: la tariffa fissata per l'anno base per ciascun servizio regolamentato riflette i costi operativi di pertinenza dello stesso (ad esclusione, quindi, di qualsiasi componente di natura straordinaria o occasionale), gli ammortamenti delle immobilizzazioni associate alla produzione del servizio e una componente di remunerazione del capitale investito netto. I costi devono essere allocati ai singoli servizi sulla base di criteri oggettivamente determinabili e nel rispetto dei principi di congruità, pertinenza e continuità temporale.
- 2.3. Capitale investito netto da remunerare: è dato dalle immobilizzazioni autofinanziate, dalle immobilizzazioni pubbliche e dalle immobilizzazioni in corso nei limiti fissati nel paragrafo 3 della direttiva, e dalla differenza tra i crediti di natura commerciale, considerati nel limite del valore del 25% dei ricavi ammessi all'anno base, e i debiti verso fornitori (non sono dunque ammessi al CIN crediti di natura non commerciale). Il valore di iscrizione in contabilità regolatoria delle immobilizzazioni, al fine del calcolo delle quote di ammortamento e del capitale investito netto da remunerare, è definito adottando uno dei seguenti criteri:

- valore storico: il valore delle immobilizzazioni all'anno base equivale al loro valore di libro al netto delle rivalutazioni fiscali eventualmente applicate;
 - valore corrente/rivalutato: il valore delle immobilizzazioni all'anno base è dato dal valore di libro (al netto delle rivalutazioni fiscali eventualmente applicate) rivalutato dal momento dell'entrata in funzione all'anno base applicando un appropriato indice dei prezzi; la rivalutazione, comunque in conformità al principio di allineamento delle tariffe ai costi sostenuti, ha l'obiettivo di allineare i valori storici ai valori di rimpiazzo dei beni, e, in tale ottica, è opportuno che il paniere sottostante all'indice impiegato per la rivalutazione rifletta il più possibile la composizione delle immobilizzazioni tipica delle società di gestione aeroportuale. L'opportunità dell'individuazione di un indice più rispondente alla composizione dei beni andrebbe valutata dai Ministri competenti.
- 2.4. Remunerazione del capitale investito netto: il tasso di remunerazione del capitale investito netto viene definito in termini di costo medio ponderato del capitale seguendo la metodologia del cd. capital asset pricing model. L'adozione di un tasso di remunerazione o WACC espresso in termini nominali o reali deve essere coerente al criterio prescelto di valorizzazione degli asset (definito al punto precedente): in particolare, se gli asset da remunerare sono espressi a valori storici si adotta il WACC espresso in termini nominali; si utilizza il WACC reale se gli asset da remunerare sono espressi a valori correnti. Nel calcolo del WACC, ai fini di evitare circolarità tariffaria, devono essere evitati riferimenti a valori di mercato che rispecchiano aspettative esterne e non riflettono partite investite negli attivi societari.
- 2.5. Price cap e dinamica tariffaria: per ciascuno dei servizi regolamentati, data la tariffa fissata per l'anno base in funzione dei costi ammessi e riportati in una apposita contabilità regolatoria, gli incrementi tariffari massimi riconosciuti in ciascuno degli anni del periodo regolatorio, ΔT , sono determinati dal tasso di inflazione programmato, i , dalle variazioni di produttività riportate dalla gestione aeroportuale per effetto della dinamica dei volumi di traffico e dei recuperi di efficienza, x , e dalle variazioni nei costi ammessi associate agli investimenti previsti nel contratto di programma che sono stati realizzati nell'anno precedente, k . In particolare, vale la seguente relazione tra i fattori sopra definiti: $\Delta T = T(i-x+k)$. La formula del price cap applicata ai principi fissati ai punti 1, 2 e 3 si traduce nel modello di fissazione delle tariffe descritto nel seguito:
- a. la tariffa fissata nell'anno base (sulla base dei costi ammessi in contabilità regolatoria all'anno base), rivalutata con la formula $(1+i-x+k)$, applicata ai volumi annui di traffico previsti, determina il livello di ricavi conseguibili nei quattro anni del periodo regolatorio;
 - b. i costi operativi ammessi all'anno base vengono riportati a valori correnti negli anni successivi tenendo conto dei recuperi di produttività e delle economie associate alla dinamica dei volumi di traffico previsti nel periodo regolatorio; ai costi operativi vengono sommati gli ammortamenti, definiti sulla base del criterio di valorizzazione degli asset all'anno base, e la componente di remunerazione del capitale investito netto determinata sulla base dei criteri fissati ai punti 2.3 e 2.4;
 - c. il coefficiente x è definito dal fattore che, ipotizzando l'assenza di ulteriori investimenti, determina l'uguaglianza tra i ricavi di cui al punto a, attualizzati al WACC nominale, e i costi di cui al punto b, attualizzati al WACC nominale;
 - d. dati il coefficiente x e il WACC nominale (da utilizzare come fattore di attualizzazione), i maggiori costi associati ai nuovi investimenti programmati verranno inclusi nella formula tariffaria nell'anno successivo a quello della loro entrata in funzione attraverso la componente k ; quest'ultima è definita dal valore che uguaglia il valore attuale della

differenza tra la somma dei ricavi attualizzati della parte residua del periodo regolatorio calcolati sulla base di una tariffa che è adeguata con la formula $i-x+k$ e la somma dei ricavi attualizzati relativi al medesimo periodo e calcolati con la formula $i-x$, con il valore attualizzato dei maggiori costi ammessi calcolo nel medesimo periodo.

- e. la possibilità di differenziazione delle tariffe in funzione di fasce orarie, per fattori stagionali, sulla base dell'intensità di traffico, o per riflettere differenti costi di gestione, è ammessa sulla base di criteri oggettivi e non discriminatori nei confronti dei vettori aerei, nel rispetto del livello medio sopra definito; è auspicabile che Enac valuti l'effetto di tali politiche tariffarie anche con riguardo a considerazioni di opportunità e sostenibilità per gli utenti e con l'obiettivo di favorire lo sviluppo di una sana concorrenza tra i vettori aerei.
- 2.6. Single till: il meccanismo adottato richiede una chiara definizione delle attività regolamentate e di tutte le attività svolte dal gestore che non ricadendo nelle attività regolamentate e non essendo svolte in regime di libera concorrenza contribuiscono alla definizione del margine commerciale; questo ultimo in applicazione della normativa introdotta deve essere portato in deduzione delle tariffe dei servizi regolamentati. Inoltre, ai fini del confronto con le tariffe vigenti, le tariffe derivanti dall'applicazione del nuovo regime regolatorio devono essere considerate al netto del margine commerciale.
 - 2.7. Premio per obiettivi di qualità e di tutela ambientale: il nuovo sistema tariffario introduce incentivi, in termini di incrementi tariffari, legati al raggiungimento di prefissati obiettivi di qualità e di tutela ambientale. L'obiettivo è quello di riconoscere al gestore un premio per i miglioramenti nella qualità del servizio offerto e per il perseguimento di specifici obiettivi in tema di tutela ambientale. Si auspica che il corretto funzionamento del meccanismo di monitoraggio implicito a questa specifica componente tariffaria assicuri, come richiesto dalle associazioni dei consumatori, che scostamenti in negativo dai livelli di qualità raggiunti e/o prefissati determinino un effetto diretto di diminuzione delle tariffe.

3. Le linee guida emanate dall'Enac traducono gli indirizzi sintetizzati in premessa in un quadro di regole applicative che è, nella sostanza, idoneo a rendere operative le innovazioni introdotte in materia tariffaria dalla nuova disciplina.
4. Su alcuni aspetti specifici si ritengono opportune modifiche e chiarimenti al fine di rendere più organico e completo l'ambito applicativo del nuovo sistema tariffario.
5. Si esprime pertanto parere positivo, segnalando gli emendamenti riportati in allegato.

Allegato

6. Costi ammessi

- 6.1. pag. 6 punto 8: sostituire le parole da "Non vanno considerate" fino alla fine del periodo con le seguenti: "Non vanno considerate nella determinazione del capitale investito netto le opere autofinanziate che, all'anno base, risultano non più attive o strumentali ai fini del processo produttivo dei beni e servizi, o che, sebbene in uso nell'anno base, risultino totalmente ammortizzate sulla base delle aliquote indicate nella Tabella 3.2".
- 6.2. pag. 8 punto 22, pag. 9 punto 29: eliminare il riferimento ad ammortamenti "finanziari" nel caso di acquisizione mediante espropri. Gli ammortamenti di tali cespiti, ove consentiti, seguono i criteri generali previsti per le altre immobilizzazioni.
- 6.3. pag. 22 punto 60: eliminare il riferimento ai "costi di incentivazione all'esodo" che, per la loro natura di voci straordinarie, non sono in nessun caso ammissibili.
- 6.4. pag. 22 punto 61: sostituire il criterio per il riparto delle spese generali, adottando un criterio in linea con il principio di proporzionalità ai costi diretti e indiretti allocati sulla base di driver specifici: $(\text{costi diretti} + \text{costi indiretti allocati}) / \text{del singolo servizio} / (\text{costi diretti} + \text{costi indiretti allocati}) / \text{di tutti i servizi}$.
- 6.5. pag. 23 punto 76: considerato il meccanismo di inclusione dei maggiori costi relativi ai nuovi investimenti entrati in funzione nel corso del periodo regolatorio (coefficiente k), la previsione di una riduzione al 50% delle aliquote di ammortamento al primo anno appare superflua, in quanto l'ammissibilità di tali costi cade sempre nel periodo successivo al primo.

7. Capitale investito netto da remunerare:

- 7.1. pag. 7 punto 17: eliminare le parole "Al di fuori di tale fattispecie e fatto salvo quanto verrà chiarito nella successiva sezione 4, relativamente agli effetti di operazioni di privatizzazione Enac si riserva comunque di analizzare caso per caso il trattamento da riservare a tali cespiti".
- 7.2. pag. 8 punto 18: aggiungere alla lettera b) "non sono allocabili ai servizi regolamentati importi riferibili a sovrapprezzi riconducibili ad aspettative di profitto diversi da quelli previsti dal precedente punto 17".
- 7.3. pag. 9 punto 24: eliminare questa previsione in quanto introduce una asimmetria nei criteri di ricostruzione del CIN: il capitale circolante netto, se negativo, deve essere sottratto al CIN per la stessa motivazione per cui viene sommato, se positivo.
- 7.4. pag. 13 punto 25: eliminare il paragrafo in questione.
- 7.5. pag. 14 punto 26: precisare, con riferimento al "sovrapprezzo" da allocare ai servizi non regolamentati che esso potrà essere aggiornato solo in termini di rivalutazione a valori correnti sulla base di un deflatore che Enac deve indicare.
- 7.6. pag. 14 punto 28: il disposto non è in linea con la direttiva che individua come termine di confronto le tariffe effettivamente applicate e vigenti sui singoli servizi all'anno base e non quelle desunte dai ricavi riportati a consuntivo nell'anno base.

- 7.7. pag. 14 punto 33: il confronto dovrà essere fatto tra le tariffe effettivamente applicate (punto 28) e quelle desumibili dalla contabilità regolatoria al netto del margine commerciale.
- 7.8. pag. 15 punto 41: eliminare le parole "... (civilmente) extra-contabile" nel testo, e aggiungere alla fine del periodo dopo il punto "Il fondo è riportato nel bilancio del gestore con le modalità dettate dai principi contabili e di redazione del bilancio."
- 7.9. pag. 25 punto 99: vale la stessa precisazione fatta al punto precedente ovvero il confronto è con le tariffe al netto del margine commerciale.

8. Remunerazione del capitale investito:

- 8.1. pag. 36 punto 44: eliminare dalle parole " Tuttavia cambiamenti prospettici del rapporto" fino alla fine del paragrafo.
- 8.2. pag. 36 punto 45: eliminare dalle parole "... o per le società aeroportuali quotate" fino alle parole "... dovranno essere sottoposti a certificazione."
- 8.3. pag. 37 punto 46: eliminare il punto c).
- 8.4. pag. 38 punto 56: eliminare il riferimento ad un aggiornamento del WACC nel periodo regolatorio in funzione di mutamenti delle aliquote fiscali.
- 8.5. pag. 39 punto 63: la previsione di una maggiorazione al WACC, seppure apprezzabile come strumento di incentivo a nuovi investimenti tra l'altro ben radicato nella prassi regolatoria di altri settori, non rientra nelle previsioni della direttiva. Tuttavia ciò non esclude che, in ragione della diversa rischiosità, agli investimenti da realizzare si possa applicare un WACC differente rispetto a quello adottato per gli investimenti già realizzati. Sarebbe comunque opportuno regolare con apposita disciplina tale misura.

9. Price cap e dinamica tariffaria:

- 9.1. pag. 50 punto 2: aggiungere alla lettera b le parole "...e approvazione dei Ministeri competenti.";
- 9.2. pag. 55 punto 20 e 21: eliminare il riferimento ai valori dell'elasticità dei costi fissi;
- 9.3. pag. 55: eliminare punti 21, 22, 23;
- 9.4. pag. 63 punto 3: la direttiva propone una metodologia che corrisponde all'opzione C individuata da Enac. La stessa direttiva, nell'ambito di tale metodologia, lascia la possibilità di considerare obiettivi di modulazione tariffaria: giustamente a tal fine Enac introduce poste figurative la cui applicazione potrebbe implicare anche il risultato proposto dall'opzione B o qualunque modulazione tariffaria che l'ente dovesse ritenere maggiormente rispondente al caso considerato. Pertanto si condivide l'approccio delle poste figurative e si suggerisce di eliminare il riferimento alle opzioni A e B (in quanto non previste dalla direttiva). Conseguentemente devono essere modificate le tabelle che esplicitano i risultati dell'applicazione delle tre opzioni. L'applicazione del meccanismo delle poste figurative potrebbe determinare un saldo positivo, a debito per il gestore, che viene assorbito da eventuali saldi negativi e che potrebbe essere compensato anche dai valori della componente k.
- 9.5. pag. 65 punto 14: rivedere il paragrafo alla luce del modello sintetizzato al punto 4 della premessa. In particolare: precisare al punto a che i ricavi sono rivalutati al tasso di

inflazione i ; rettificare la formula del price-cap riportata all'ultimo paragrafo con $(1-x+i)$; eliminare dalle parole "in altri termini..." fino alle parole "...efficientamento".

- 9.6. pag. 67 punto 19: si suggerisce per maggiore chiarezza di eliminare le parole da "Salvo quanto precisato a (vale a dire che si manifesti anche negli anni successivi).
- 9.7. pag. 69 punto 4: vale quanto evidenziato con riferimento al punto 3 (pag. 63).
- 9.8. pag. 73 punto 23: costruire la cd. "forchetta" intorno al profilo di traffico prospettico espresso in termini assoluti e allocare, almeno parzialmente, il rischio traffico in capo al gestore nel caso in cui i volumi di traffico effettivi dovessero risultare esterni alla forchetta. L'ampiezza ottimale della forchetta, essendo funzione di vari aspetti, tra cui la dimensione dell'operatore, dovrebbe essere definita nei singoli contratti di programma.

10. Single till

- 10.1. pag. 3 punto 10: la regola della non inclusione nel margine delle attività di assistenza a terra se negativo introduce un elemento di asimmetria di trattamento; se il servizio rientra nella regola del margine si applica la disciplina prevista indipendentemente dal segno della contribuzione al margine commerciale.
- 10.2. pag. 18 punto 20: qualora si individuino tariffe specifiche per il servizio di assistenza al passeggero diversamente abile devono essere coerentemente modificati tutti gli allegati 1, 2 e 4 ed, in ogni caso, detto servizio deve essere esplicitato nell'allegato 3; analogamente si dovrà procedere qualora siano previsti servizi, con relative tariffe, espressamente dedicati all'aviazione generale.
- 10.3. pag. 27 punto 117: aggiungere all'inizio del periodo le parole "Qualora si utilizza il criterio del valore di mercato, il margine netto".

11. Premi per obiettivi di qualità e tutela ambientale: al fine di meglio rispondere alle finalità evidenziate aggiungere al capitolo 11 le seguenti previsioni:

- 11.1. "Sono ammissibili per le determinazioni tariffarie i costi sostenuti dai gestori per la misurazione e certificazione dei risultati raggiunti in termini di qualità e ambiente da parte di società indipendenti se le relative società sono state individuate con procedura ad evidenza pubblica da commissioni formate da rappresentanti dell'ENAC o dei Ministeri competenti, che vi partecipano senza compenso. A tali commissioni possono essere chiamati, in misura paritaria, rappresentanti delle associazioni dei categoria degli aeroporti, e degli utenti aeroportuali"
- 11.2. "Sono ammissibili, nel limite del 5 per mille dei costi ammessi, i costi sostenuti dai gestori per la stipula di convenzioni di ricerca con università o consorzi universitari su materie individuate con indirizzi del Ministro dei trasporti e i cui risultati siano messi a disposizione dell'ENAC e di detto Ministero"

12. Altri aspetti procedurali:

- 12.1. pag. 73 punto 1: eliminare la previsione di una istanza preliminare distinta da quella formale prevista al successivo punto 3, e riconoscere sia ad l'Enac che al gestore la possibilità di avviare la procedura;
- 12.2. pag. 74 punto 2: verificare che i criteri elencati, relativi a procedure interne dell'ente, rientrino nella disciplina vigente sulla trasparenza amministrativa;

12.3. pag. 75 punto 14: ridurre i tempi di formulazione di osservazioni a seguito di audizione di consultazione (es. 10 giorni).

Il Coordinatore

(Alberto Biancardi)

