

**COMMISSIONE IX
TRASPORTI, POSTE E TELECOMUNICAZIONI**

RESOCONTO STENOGRAFICO

AUDIZIONE

12.

SEDUTA DI MARTEDÌ 4 FEBBRAIO 2020

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE ALESSANDRO MORELLI

INDICE

	PAG.
Sulla pubblicità dei lavori:	
Morelli Alessandro, <i>Presidente</i>	3
Audizione di rappresentanti dell'Autorità di regolazione dei trasporti (ART) sul settore aeroportuale (ai sensi dell'articolo 143, comma 2, del Regolamento):	
Morelli Alessandro, <i>Presidente</i>	3, 6, 7
Camanzi Andrea, <i>presidente dell'Autorità di regolazione dei trasporti (ART)</i>	3
Ficara Paolo (M5S)	6
Marinali Barbara, <i>consigliere dell'Autorità di regolazione dei trasporti (ART)</i>	6

N. B. Sigle dei gruppi parlamentari: MoVimento 5 Stelle: M5S; Lega - Salvini Premier: Lega; Forza Italia - Berlusconi Presidente: FI; Partito Democratico: PD; Fratelli d'Italia: FdI; Italia Viva: IV; Liberi e Uguali: LeU; Misto: Misto; Misto-Noi con l'Italia-USEI-Cambiamo !-Alleanza di Centro: Misto-NI-USEI-C !-AC; Misto-Minoranze Linguistiche: Misto-Min.Ling.; Misto-Centro Democratico-Radicali Italiani-+ Europa: Misto-CD-RI-+E; Misto-MAIE - Movimento Associativo Italiani all'Estero: Misto-MAIE.

PAGINA BIANCA

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE
ALESSANDRO MORELLI

La seduta comincia alle 14.20.

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso la trasmissione televisiva sul canale satellitare della Camera dei deputati e la trasmissione diretta sulla *web tv*.

Audizione di rappresentanti dell’Autorità di regolazione dei trasporti (ART) sul settore aeroportuale.

PRESIDENTE. L’ordine del giorno reca, ai sensi dell’articolo 143, comma 2 del Regolamento, l’audizione di rappresentanti dell’Autorità di regolazione dei trasporti (ART) sul settore aeroportuale. Cedo la parola al presidente per lo svolgimento del suo intervento introduttivo.

ANDREA CAMANZI, *presidente dell’Autorità di regolazione dei trasporti (ART)*. Grazie, Presidente. Assieme ai colleghi Barbara Marinali e Mario Valducci siamo lieti di aver accolto questo vostro invito.

Evidentemente, l’audizione che teniamo oggi si inserisce nel quadro dei lavori parlamentari che hanno da ultimo impegnato la Commissione nella conversione del decreto-legge n. 137 del 2019, recante misure urgenti per assicurare la continuità del servizio svolto da Alitalia - Società Aerea Italiana S.p.A. e Alitalia Cityliner S.p.A. in amministrazione straordinaria. Com’è noto, il Parlamento è tuttora impegnato anche nell’esame del disegno di legge recante delega al Go-

verno per il riordino delle disposizioni legislative in materia di trasporto aereo (A.S. 727); su questo farò un commento più avanti. Il primo provvedimento, quello su Alitalia, ha ad oggetto temi che non rientrano direttamente nelle nostre competenze, come dicevo poc’anzi; sul secondo, invece, ci sono degli elementi rilevanti per le nostre competenze e quindi toccano anche le misure che abbiamo adottato e il loro impatto. Io passerò in rassegna innanzitutto le principali competenze che ci sono attribuite e poi entrerà nel merito dell’atto di regolazione che stiamo per approvare, quello che riguarda i modelli dei diritti aeroportuali.

Nell’ambito dei trasporti aerei, quindi degli aeroporti del sistema del trasporto aereo, l’Autorità è chiamata a garantire che i gestori aeroportuali assicurino condizioni d’accesso equo e non discriminatorio alle infrastrutture aeroportuali da parte dei vettori aerei. A questi fini, la regolazione economica *ex ante* dell’Autorità dev’essere elaborata, come d’altra parte è avvenuto anche in altre modalità di trasporto (ricordo, fra tutte, le autostrade e il trasporto ferroviario), secondo metodologie che incentivino la concorrenza, l’efficienza produttiva delle gestioni e il contenimento dei costi per gli utenti, le imprese e i consumatori.

In particolare, nel settore aereo, nel trasporto aereo e nel sistema aeroportuale, l’Autorità è chiamata a svolgere le funzioni di autorità di vigilanza di cui agli articoli da 71 a 82 del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, in attuazione della direttiva europea 2009/12/CE concernenti i diritti aeroportuali. In tale contesto, l’Autorità garantisce che, nella determinazione dei diritti, siano rispettati i principi di correlazione ai costi, di trasparenza (cito quelli che sono gli articoli della direttiva e della legge di recepimento), ovviamente di pertinenza e ragionevolezza degli

stessi, di non discriminazione tra i vettori, e che sia assicurato il rispetto delle norme e procedure che presiedono alla consultazione degli utenti. Questo è in sintesi il contenuto dell'articolo 80 del decreto-legge citato.

Da ultimo, per effetto dell'articolo 10 della legge europea 2018, cioè la legge n. 37 del 3 maggio 2019 a voi ben nota, l'Autorità svolge funzioni di regolazione e di vigilanza anche con riferimento ai contratti di programma in deroga degli aeroporti di Roma-Fiumicino e Roma-Ciampino, degli aeroporti di Milano-Malpensa e Milano-Linate e Venezia. Anche con riferimento a tali aeroporti, l'ENAC esercita invece le funzioni attinenti alla regolazione tecnica, alla gestione del demanio aeroportuale e alla programmazione economica degli investimenti.

Questo è il contesto delle competenze attribuite all'Autorità in materia di trasporto aereo, di sistema aeroportuale. Per svolgere e determinare il sistema dei diritti aeroportuali, noi nel 2014 abbiamo adottato tre modelli: uno per gli aeroporti che hanno meno di 3 milioni di passeggeri, uno per quelli fra i 3 e i 5 milioni di passeggeri e uno per quelli superiori ai 5 milioni. Era previsto che nel 2020 avremmo rivisto completamente quei modelli alla luce dell'esperienza nostra e anche alla luce delle modifiche eventuali intervenute sul mercato di riferimento.

Adesso, passo a illustrarvi la proposta, che — lo dirò alla fine — è stata presentata per il parere di competenza al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e al Ministero dell'economia e delle finanze. In esito al parere che riceveremo (speriamo presto), noi adotteremo in via definitiva i nuovi modelli per la determinazione dei diritti aeroportuali che entrano in vigore il giorno dopo la nostra delibera in Consiglio. Cosa prevedono i nuovi modelli? In particolare, i diritti aeroportuali saranno determinati sulla base di due modelli e non più tre, a seconda del traffico; cioè, uno per gli aeroporti che hanno più di 1 milione di passeggeri all'anno e uno per gli aeroporti che hanno meno di 1 milione di passeggeri all'anno. Per questi ultimi, ovviamente, sono previsti oneri a carico dei gestori significativamente più semplici e semplificati rispetto a quelli dei modelli vigenti, che saranno sostituiti, o rispetto a quelli pre-

visti per gli aeroporti con un traffico superiore a 1 milione di passeggeri. Inoltre, sulla base di specifiche disposizioni transitorie, i modelli troveranno applicazione anche per gli aeroporti in deroga. Si prevede, in particolare, che la regolazione economica dell'Autorità sia suscettibile di applicazione attraverso la sottoscrizione di atti aggiuntivi ai contratti di programma o altro accordo tra le parti.

Per quanto riguarda, invece, le funzioni di vigilanza — questo vale per le funzioni di regolazione economica — di cui al citato articolo 80 del decreto-legge n. 1 del 2012, esse sono esercitate a decorrere dall'entrata in vigore della legge europea 2018, che ho citato prima, quindi da maggio-giugno, se non vado errato, del 2019. Queste funzioni di vigilanza sono in vigore anche con riferimento alle procedure di definizione annuale dei corrispettivi nonché a quelle per la risoluzione delle controversie ad esse connesse, secondo le modalità e i termini che noi abbiamo previsto nel nostro atto di regolazione. Quali sono le principali componenti, le chiavi... Io le ho chiamate « chiavi di lettura », per dire che sono i passaggi portanti, i pilastri portanti dei modelli che ci apprestiamo ad approvare. Sono quattro.

In primo luogo, rileva la maggiore trasparenza e possibilità di controllo sulla realizzazione degli investimenti programmati per il quadriennio del periodo regolatorio. A tal proposito vorrei fare una digressione, se me lo consentite. I modelli aeroportuali durano quattro anni, mentre nelle altre modalità di trasporto, ferroviario e stradale eccetera, ne durano cinque; inoltre i piani degli investimenti, ai fini delle autorizzazioni CIPE, hanno un periodo di cinque anni. Quindi, noi ci rivolgiamo a voi per segnalare l'opportunità che il Parlamento intervenga per uniformare la durata allo *standard* quinquennale del periodo regolatorio.

Tornando al controllo degli investimenti, che era il punto centrale, la trasparenza è conseguita nei nuovi modelli attraverso la previsione di appositi criteri di contabilità regolatoria, la cui applicazione consente di accertare che, fra quelli programmati, solo gli investimenti già realizzati o in corso di realizzazione concorrono a determinare il

valore annuale dei diritti. Questo è quello che noi chiamiamo « sistema incentivante », cioè: rispetto a quello che hai programmato, sei incentivato a rispettare il programma, perché diversamente, laddove l'investimento non venga realizzato nei termini previsti, il diritto non copre gli investimenti non fatti. Questo è un tema di grande attualità nel mondo autostradale. Abbiamo applicato lo stesso principio e vi è una misura specifica dedicata a questo tema.

Il secondo pilastro che sorregge tutto il nostro impianto è la previsione della possibilità che, su richiesta motivata del gestore, l'Autorità riconosca la conformità ai modelli di un rendimento maggiorato, quello che si chiama in gergo « WACC incrementale »; cioè, se il tasso di rendimento è del 7 per cento, in determinati casi, per un periodo temporaneo circoscritto e sottoposto a condizioni, e - adesso lo dico - solo per investimenti correlati all'innovazione tecnologica, alla sicurezza degli scali, alla qualità dei servizi, alla tutela ambientale, alla riduzione delle esternalità, l'Autorità può valutare positivamente la richiesta di un WACC addizionale, cioè più alto del 7 per cento.

Il terzo pilastro è quello che, in coerenza, riguarda gli obiettivi di efficienza, vale a dire l'efficientamento dei costi operativi. Qui, in coerenza con le finalità indicate dalla legge che ho richiamato all'inizio, cioè la finalità di perseguire una crescita bilanciata dalla capacità aeroportuale (questa definizione, « crescita bilanciata », è quella della legge), le misure introducono un *benchmark* di riferimento dell'efficienza delle gestioni, che non consiste in nient'altro che in un tasso di produttività potenziale che noi indichiamo e rendiamo pubblico, in modo tale che tutti gli intervenienti nel procedimento sappiano che quell'aeroporto potrebbe avere costi operativi, rispetto a quelli dell'anno precedente, efficientati di un "x" per cento. A fronte del tasso di produttività potenziale, all'esito della consultazione degli utenti, vale a dire il gestore aeroportuale e i vettori, verrà definito il tasso di efficienza reale. Nel definire il tasso di efficienza reale, che può quindi discostarsi da quello potenziale, si devono, ovviamente, motivare gli scostamenti. Faccio un esempio: se l'aeroporto Camanzi ha un tasso

di produttività potenziale al 5 per cento, non è detto che quel tasso di potenzialità di efficienza debba essere raggiunto; può anche essere raggiunto un tasso inferiore al verificarsi di determinate motivazioni che lo legittimino.

In quarto luogo, i modelli delineano una base regolatoria per le reti e i sistemi aeroportuali ispirata a finalità di promozione della coesione territoriale e razionalizzazione del traffico, come previste rispettivamente nei "considerando" 5 e 6 della direttiva europea citata varie volte. Nella definizione di queste misure, si è avuto riguardo in particolare all'esigenza di temperare l'efficace utilizzo della capacità aeroportuale con il rischio di possibili effetti anticoncorrenziali dell'applicazione di tali istituti. Questa è una cosa estremamente importante perché, mentre le reti aeroportuali - voi sapete - sono definite con un decreto ministeriale, i sistemi aeroportuali non sono mai stati significativamente attivati, strutturalmente attivati in Italia, perché mancava il quadro regolamentare che li gestisse.

Ora, i sistemi aeroportuali possono essere uno strumento straordinario per promuovere gli investimenti in aeroporti che, magari, non hanno capacità di finanziarli, facendo un *cross-financing* con gli aeroporti del sistema che hanno capacità di finanziamento superiore. Sono quindi uno strumento di politica pubblica importante. Noi l'abbiamo reso attivabile in questo modo. Inoltre, abbiamo confermato che gli utili da attività commerciale o, più propriamente, le attività accessorie possono essere impiegate per finanziare gli investimenti e le infrastrutture e incentivare lo sviluppo delle rotte. Abbiamo riconosciuto il cosiddetto « *dual-till* ».

Non ultimo, con riferimento agli incentivi all'attività volativa, i modelli prevedono obblighi di trasparenza rafforzata per evitare un impiego potenzialmente discriminatorio e distorsivo della concorrenza. Compilate le consuete fasi di consultazione degli *stakeholder*, come dicevo prima, il 30 gennaio l'Autorità ha mandato al MIT e al MEF la proposta, in attesa del parere che pensiamo di ricevere entro il termine previsto del nostro procedimento, che è il 13 marzo 2020. Quindi, se tutto va bene, il 13 marzo

2020 i nuovi modelli dovrebbero essere applicati con le modalità che ho detto e anche con le misure transitorie per quanto riguarda gli aeroporti in deroga.

L'Autorità ha sin qui esaminato le procedure di revisione dei diritti da applicare a circa la metà degli aeroporti aperti al traffico commerciale, verificandone la conformità ai modelli in essere. Su questo vi è, alla fine della documentazione che abbiamo depositato agli atti della Commissione, una tavola sinottica che elenca esattamente quali sono gli aeroporti che sono stati oggetto del nostro intervento.

Nel riferire annualmente al Parlamento, abbiamo dato conto degli effetti della regolazione economica dell'Autorità sulle tariffe, sull'andamento del traffico dei passeggeri e sugli investimenti. Rinvio ovviamente ai rapporti annuali, ma vorrei richiamare qui, in questa sede, un dato solo: nel periodo 2015-2019 gli aeroporti regolati sulla base dei modelli dell'Autorità hanno registrato una crescita del traffico e una diminuzione dei costi a volo unitario medio a un livello inferiore rispetto a quello degli aeroporti in deroga, consentendo al contempo l'avvio di investimenti, approvati in linea tecnica dall'ENAC ovviamente, per importi significativi.

Alcune considerazioni finali: permettemi di richiamare la vostra attenzione sul fatto che, sin dalla sua costituzione, l'Autorità ha partecipato anche con riferimento al settore aeroportuale all'esame delle proposte di legge in discussione in Parlamento negli ambiti di sua competenza.

Da ultimo, come dicevo all'inizio, abbiamo presentato le nostre osservazioni alla 8^a Commissione del Senato sul richiamato disegno di legge A.S. 727 sul riordino delle disposizioni legislative in materia di trasporto aereo. In questo contesto, si è evidenziata fra l'altro la necessità, a fronte della natura multimediale dell'attuale domanda di mobilità, che il riordino contempli il superamento di un sistema di garanzie dei diritti dei passeggeri di fonte eurolunitaria che oggi coinvolge diversi soggetti mediante l'attribuzione all'Autorità, già responsabile della tutela dei diritti dei passeggeri via ferrovia, autobus, mare, vie navigabili interne, anche delle competenze attinenti alle funzioni nel

trasporto aereo attualmente attribuite all'ENAC. Voi sapete che oggi un passeggero, via mare o via ferrovia, se vengono lesi i suoi diritti, si rivolge in seconda istanza all'Autorità. Un passeggero nel settore aereo non può rivolgersi a noi, ma si rivolge all'ENAC, cosa che crea ovviamente un sistema non proprio perfetto, ma possibilmente perfezionabile.

Premesso tutto questo, vi ringrazio a nome del Collegio. Ovviamente, io e i colleghi saremo lieti di rispondere alle vostre domande o alle vostre osservazioni.

PRESIDENTE. Passiamo ora agli interventi dei deputati che intendano porre quesiti ovvero svolgere osservazioni.

PAOLO FICARA. Grazie, presidente. Grazie al presidente Camanzi. Faccio riferimento all'ultimo tema su cui si è soffermato, cioè al fatto che, in tema di trasporto aereo, il passeggero che ritenga di aver avuto lesi i propri diritti deve rivolgersi ad ENAC e non all'Autorità. Visto che questa credo sia anche una richiesta avanzata più volte dall'Autorità, immagino che, occupandosi dello stesso tema per quanto riguarda il trasporto ferroviario, marittimo, essa abbia le competenze e i mezzi necessari. Nel caso, volevo anche chiedervi se, in maniera simile a quanto avviene nel caso dell'ART nel trasporto ferroviario e marittimo, nel trasporto aereo l'ENAC intervenga solo successivamente, quindi a tutela del passeggero che ha avuto leso un diritto, o sia in grado anche di intervenire eventualmente prima.

Le faccio un classico esempio di quello che avviene ogni tanto nell'ambito del trasporto aereo, soprattutto per alcune zone periferiche del nostro Paese: in determinati periodi dell'anno, si assiste frequentemente a una variazione dei prezzi dei biglietti aerei che non va molto a vantaggio soprattutto di quella parte di cittadini italiani che, molto spesso, ha quasi come unico mezzo di trasporto quello aereo. In questo caso, l'Autorità, nell'ambito del trasporto ferroviario oggi, forse in futuro di quello aeroportuale, potrebbe intervenire non solo in via successiva, ma anche preventiva su questo problema? Grazie.

BARBARA MARINALI, *consigliere dell'Autorità di regolazione dei trasporti (ART).*

In merito alla tutela dei diritti degli utenti del trasporto aereo, vorrei precisare che quella è l'unica modalità, perché anche gli utenti del bus a media e lunga percorrenza si rivolgono a noi, quelli ovviamente che percorrono tratte superiori ai 250 chilometri. Ad oggi, per esempio, abbiamo anche molte segnalazioni che riguardano il trasporto via bus, che, come sapete, è tornato in auge con un sistema concorrenziale che oggi sta riconquistando una parte di clientela che sembrava sfuggita ad esso.

Per quanto riguarda il trasporto aereo, noi l'abbiamo fatto più volte presente proprio perché è l'unica modalità di trasporto che sfugge, sostanzialmente, a un'azione dell'Autorità, che è invece presente, in materia di tutela degli utenti, in tutte le altre modalità trasportistiche. Per noi non è, chiaramente, una segnalazione che vuole rivendicare una competenza in modo sterile. Stiamo andando verso la multimedialità, quindi verso un'integrazione modale anche della bigliettazione: è evidente che per un utente che magari oggi, con sistemi moderni, è in grado di acquistare un biglietto per andare da un punto a un altro, utilizzando per una tratta un aereo e per l'altra un treno, nel caso in cui ci sia un disservizio che si riverbera dal primo servizio sul secondo, avere la stessa Autorità come punto di riferimento per capire come le responsabilità possano essere ripartite ci sembra il futuro. Per questo abbiamo anche un dialogo assolutamente aperto con ENAC. Non è certo ENAC a poter decidere: qui è il legislatore che evidentemente, qualora lo riterrà, può prendere in considerazione questa opportunità al fine di rendere omogeneo e unico l'interlocutore in tema di tutela del diritto degli utenti.

Per quanto riguarda invece i prezzi, lei faceva riferimento al loro anomalo rialzo in alcuni periodi e su certe destinazioni.

Intanto, dobbiamo distinguere tra quello che è il servizio pubblico e quello che è il servizio a mercato. Purtroppo, per quanto riguarda il trasporto aereo, fatta eccezione per quelle tratte dove viene individuato un OSP in ragione di una necessità di continuità territoriale, è evidente che ci troviamo nel libero mercato.

Noi stessi, membri dell'Autorità, assistiamo, senza dover parlare di Torino come un luogo lontano o marginale, a prezzi in alcuni momenti significativamente elevati rispetto a quella che è una tariffa base su aree di partenza. Il preavviso con il quale uno deve muoversi è notevole; se deve comprare un biglietto all'ultimo minuto - il meccanismo è lo stesso degli alberghi -, chi tardi arriva paga una tariffa sicuramente più alta. Non si tratta, però, di tariffa, ci tengo a dirlo, ma di prezzo, di vero e proprio prezzo di mercato. Chiaramente, in assenza di una concorrenza significativa, cioè in presenza di un unico vettore su quella tratta, diventa una questione che va poi un po' affrontata, ma sulla quale noi, trattandosi di servizio completamente liberalizzato, non disponiamo di una competenza specifica in tema di *pricing*. Perlopiù, al momento non ce ne siamo occupati perché non c'è uno specifico intervento dell'Autorità previsto dalla legge su questo profilo.

PRESIDENTE. Ringrazio i rappresentanti dell'Autorità di regolazione dei trasporti (ART) per la loro disponibilità e dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 14.45.

*Licenziato per la stampa
il 15 febbraio 2022*



18STC0168250