

LUISS GUIDO CARLI

DOTTORATO DI RICERCA IN DIRITTO ED ECONOMIA
CICLO XXII

TESI FINALE

“L’INDUSTRIA AEROPORTUALE ITALIANA TRA INCERTEZZE DEL PASSATO E SFIDE DEL
FUTURO”

“LAW AND ECONOMICS OF BUNDLING BY NON-DOMINANT FIRMS”

“AWARDING PROVISION THROUGH COMPETITIVE TENDERING: LESSONS FOR AND
FROM THE ITALIAN EXPERIENCE WITH LOCAL PUBLIC SERVICES”

Supervisor:
Prof. Roberto Pardolesi

Candidato:
Giovanni Formica

INTRODUZIONE ALLA LETTURA DELLA TESI

Ai fini del completamento del percorso di studi e ricerca, il Consiglio di Dottorato ha concesso ai dottorandi del Ciclo XXII, sin dal primo anno di attività, la possibilità di scelta tra un unico lavoro monografico e tre *working paper*.

Avendo optato per quest'ultima possibilità, seguono i tre lavori presentati per la discussione, dei quali i primi due già pubblicati su riviste specializzate in tematiche di Diritto ed Economia.

Coerentemente, il testo che segue è diviso in tre sezioni, ciascuna corrispondente ad un paper distinto. L'organizzazione delle sezioni/articoli segue l'ordine cronologico di predisposizione: primo anno (Sezione I), secondo anno (Sezione II) e terzo anno di dottorato (Sezione III).

In particolare, di seguito si descrive in estrema sintesi il contenuto e le finalità principali di ciascuna paper:

1. SEZIONE I: "L'INDUSTRIA AEROPORTUALE ITALIANA TRA INCERTEZZE DEL PASSATO E SFIDE DEL FUTURO"

Il contributo analizza gli assetti strutturali e regolamentari dell'industria aeroportuale italiana, evidenziandone le principali linee di tendenza, *in primis* la crescita progressiva del grado di concorrenza e la difficile ricerca di regole certe, presidiate da istituzioni forti e credibili. Si suggeriscono poi coerenti indirizzi di riforma.

Il testo è stato pubblicato nel primo anno di dottorato come Formica G. (2007), "L'industria aeroportuale italiana tra incertezze del passato e sfide del futuro", in *Mercato, Concorrenza, Regole*, n. 2, agosto 2007

2. SEZIONE II: “LAW AND ECONOMICS OF BUNDLING BY NON-DOMINANT FIRMS”

Il lavoro contrasta l'approccio dominante nella letteratura gius-economica, secondo il quale le vendite gemellate (*bundling*) sono idonee ad inibire la concorrenza ed il mercato solo ove praticate da imprese (quasi) monopolistiche. Le principali conclusioni teoriche (entro specifiche circostanze il *bundling* potrebbe danneggiare il consumatore, anche in contesti maggiormente concorrenziali) sono *indirettamente* supportate da una ricca casistica antitrust su ambedue le sponde dell'Atlantico.

L'articolo, premiato come miglior tesi del percorso di studi all'estero previsto per il secondo anno di dottorato, è stato pubblicato in rivista collegata come Formica G. (2008), “Law and Economics of Bundling by Non-Dominant Firms”, in *German Working Papers in Law and Economics*, volume 2008, paper n. 16, Berkeley University Press.

3. SEZIONE III: “AWARDING PROVISION THROUGH COMPETITIVE TENDERING: LESSON FOR AND FROM THE ITALIAN EXPERIENCE WITH LOCAL PUBLIC SERVICES”

Il contributo, di taglio monografico, prende le mosse dalla recente riforma italiana dei servizi pubblici locali (art. 23bis L. n. 133/08, come modificato dall' art. 15 D.L. n. 135/09, “Decreto Ronchi”), ispirata al principio generale della concorrenza (per il mercato), anche in coerenza con scelte analoghe operate all'estero. Il lavoro ha però vocazione generale: si dimostrano i benefici attesi, ma anche i possibili rischi implementativi del meccanismo della gara ad evidenza pubblica. Le predizioni teoriche sono poi confermate dall'esperienza italiana più recente, in alcuni tra i principali settori interessati dalle proposte di riforma. Segue una coerente formulazione di *guidelines* per l'ottimo design delle gare per servizi pubblici locali.

INDICE GENERALE

<i>SEZIONE I. L'INDUSTRIA AEROPORTUALE TRA INCERTEZZE DEL PASSATO E SFIDE DEL</i>	
FUTURO	
	6
I.	Introduzione
	7
II.	L'intervento pubblico nel settore aeroportuale
	9
III.	Aeroporti e concorrenza.....
	19
IV.	Il futuro dell'industria aeroportuale tra regolazione e concorrenza
	26
V.	Considerazioni conclusive.....
	35
<i>SEZIONE II. LAW AND ECONOMICS OF BUNDLING BY NON-DOMINANT</i>	
FIRMS.....	
	43
I.	Introduction
	44
II.	The economics of bundling by non-dominant firms
	46
	<i>II.1 Bundling of complementary goods</i>
	<i>II.2 Bundling of independent goods</i>
	<i>II.3 Welfare impact assessment</i>
III.	The Law of bundling by non-dominant firms: US versus EC Competition
	Law.....
	74
	<i>III.1 Introduction</i>
	<i>III.2 The market power requirement under the US Federal Law</i>
	<i>III.3 EC Competition Law on bundling</i>
IV.	Conclusions and policy suggestions.....
	95
<i>SEZIONE III. AWARING PROVISION THROUGH COMPETITIVE TENDERING: LESSONS FOR</i>	
AND FROM THE ITALIAN EXPERIENCE WITH LOCAL PUBLIC	
SERVICES.....	
	110
I.	Introduction.....
	111
II.	The legal frame for local service provision.....
	113
III.	The economics of competitive tendering.....
	117
IV.	Reasons for failure: theory and evidence.....
	129
	<i>IV.1 Corruption and favoritism</i>

	<i>IV.2 The incumbency advantage</i>	
	<i>IV.3 Contract incompleteness and imperfect enforcement</i>	
	<i>IV.4 Quality shading</i>	
	<i>IV.5 Protection of non-transferable, specific investments by the incumbent</i>	
	<i>IV.6 Collusion</i>	
V.	Lessons from past tenders for local public services in Italy.....	160
	<i>V.1 A few bidders for integrated water services: a tentative explanation</i>	
	<i>V.2 The incumbency advantage in tenders for local transportation</i>	
	<i>V.3 CT for gas distribution: successful or not?</i>	
	<i>V.4 Collusively bidding for local services: Italian case-law</i>	
VI.	Guidelines for tender design.....	186
	<i>VI.1 Framing conditions</i>	
	<i>V.2 A toolbox for auction designers</i>	
VII.	Concluding remarks.....	216

SEZIONE I

“L’INDUSTRIA AEROPORTUALE ITALIANA TRA INCERTEZZE DEL PASSATO E SFIDE DEL
FUTURO¹”

¹ Articolo pubblicato come Formica G. (2007), “L’industria aeroportuale italiana tra incertezze del passato e sfide del futuro”, in Mercato, Concorrenza, Regole, n. 2, agosto 2007.

L'INDUSTRIA AEROPORTUALE ITALIANA TRA INCERTEZZE DEL PASSATO E SFIDE DEL FUTURO

GIOVANNI FORMICA

INTRODUZIONE

In Italia il settore del trasporto aereo vive oggi una fase di rinnovato interesse. E le vicissitudini di Alitalia ne rappresentano solo uno dei motivi. Se mai, proprio le difficoltà del vettore di bandiera contribuiscono a mettere a nudo, nella loro desolante evidenza, tutte le criticità di un sistema che necessita in tempi brevi di un intervento di razionalizzazione.

L'urgenza dell'intervento risulta, poi, tanto più palese, quanto più si fa lo sforzo di indirizzare lo sguardo verso questioni per anni pericolosamente trascurate dal dibattito scientifico ed istituzionale, quali quelle della regolazione delle infrastrutture aeroportuali.

Orbene, un insieme di fattori ed iniziative recenti concorrono a convincere del mutato indirizzo politico e della maggior sensibilità verso problematiche a lungo rimaste in sospenso. Su tutti, si rammenti il tentativo di regolarizzazione del sistema delle tariffe aeroportuali e la recente proposta di riassetto istituzionale, la quale dovrebbe condurre – o almeno si spera – all'istituzione di quell'*Authority* indipendente dei trasporti ormai attesa da anni. Ma si tratta pur sempre di risposte solo parziali – peraltro non necessariamente pensate in ottica strategica –, che perciò stesso non soddisfano integralmente la crescente domanda di regole più chiare e coraggiose che proviene dal mercato.

In effetti, ad un osservatore attento delle sue vicende, le ambiguità in cui si dibatte attualmente l'industria italiana del trasporto aereo appaiono tante e complesse, soprattutto se l'attenzione è rivolta alle infrastrutture, prima ancora che – come è prassi più diffusa – ai servizi offerti nel mercato a valle.

In primis, il consumatore registra le ambiguità di una liberalizzazione lenta e, per certi versi, incompiuta, sulla quale pesano scelte pubbliche mal ponderate e condotte strategiche degli attori di mercato. Nel convincimento che la concorrenza tra vettori fosse il miglior custode del benessere del consumatore, ci si è, infatti – ed a torto –, disinteressati delle gestioni aeroportuali, quasi che la realizzazione degli obiettivi ultimi delle iniziative d'apertura potesse prescindere dall'efficiente allocazione delle risorse gestite dagli scali. Prova ne sia,

del resto, la scelta comunitaria di proteggere oltre il segno interessi forti ed altamente *vocali*, attraverso la definizione di regole di assegnazione degli slot per molti versi distorsive della concorrenza tra aeroporti, oltre che di quella tra vettori.

In Italia, poi, il settore aeroportuale è stato storicamente caratterizzato da un intervento pubblico nel contempo inefficiente ed invasivo, perché realizzato in assenza di un chiaro disegno di politica industriale e regolatoria (Sebastiani, 2004). Un intervento dai contorni confusi, dominato dall'instabilità delle scelte e dalla carenza di una linea politica duratura, al punto da risultare – nei fatti – ampiamente disatteso, ma non per questo meno distorsivo e condizionante. In effetti, un quadro di regole instabili e cangianti – peraltro, non accompagnate da meccanismi di *enforcement* sufficientemente credibili – costringe i gestori ad operare in condizioni di estenuante incertezza. La situazione di ambiguità, poi, da un lato, fornisce loro alibi inattaccabili per non uniformarsi alle regole del gioco – è noto, infatti, che l'incertezza favorisce e, in un certo senso, legittima l'opportunismo –, ma, dall'altro, rischia di spuntarne le armi disponibili per gareggiare in un agone competitivo sempre più ruvido ed allargato.

Le stesse scelte più recenti (vedi delibera CIPE 38/07), che pur contribuiscono a sciogliere nodi importanti ed a risollevarlo il processo regolatorio dalla situazione di stasi in cui si dibatte da anni, soffrono della strutturale parzialità delle misure tariffarie. È evidente, infatti, che anche altre questioni (assetti organizzativi della regolazione, affidamenti, slot, privatizzazioni) richiederebbero pari cura da parte delle istituzioni competenti.

Scopo del presente lavoro, allora, è quello di analizzare criticamente l'impianto complessivo delle scelte pubbliche nel settore aeroportuale e di suggerire indirizzi di riforma coerenti con l'evoluzione concorrenziale del settore. Il lavoro è organizzato come segue. Nel primo paragrafo si sottopongono a scrutinio le forme e gli strumenti dell'intervento statale, così da individuare le ambiguità più evidenti e le sfide più immediate. Nel secondo si analizza il contesto di mercato, offrendo una personale chiave di lettura sulle possibilità di effettiva concorrenza aeroportuale e sulle responsabilità che questa impone al decisore politico. Nel terzo, infine, si ricompongono le fila, tracciando un quadro di sintesi delle principali questioni aperte – a partire da quella annosa del riassetto istituzionale – ed una prima riflessione su possibili risposte di *policy*.

I. L'INTERVENTO PUBBLICO NEL SETTORE AEROPORTUALE

Il settore aeroportuale e, più in generale, quello del trasporto aereo sono stati storicamente caratterizzati da un intervento pubblico pervasivo. A sollecitare l'interesse dello Stato, da noi come nella quasi totalità delle realtà internazionali, hanno concorso il carattere strategico dell'attività aeronautica – giudicata fattore di crescita economica –, il suo contenuto sociale – che ne ha accreditato la qualifica di servizio d'interesse collettivo – e, più di tutto, la presenza di *fallimenti del mercato* (Doganis, 1992; Forsyth *et al.*, 2004). L'offerta di taluni servizi aeroportuali presenta, infatti, pronunciati elementi di *monopolio naturale*, così da rendere inevitabile una qualche forma di controllo statale sulle attività dei gestori.

In questo settore, le scelte dello Stato e le sue forme d'intervento hanno conosciuto ovunque una progressiva evoluzione nel tempo. *In primis*, l'ingerenza statale ha storicamente assunto la veste del controllo pubblico delle infrastrutture e degli enti di gestione titolari delle concessioni, sul presupposto che nella proprietà comune fosse insito l'equilibrato bilanciamento tra obiettivi di efficienza ed istanze di socialità. L'osservazione delle *performance* insoddisfacenti del monopolista pubblico – in questa, come in altre industrie a rete – ha, però, ben presto reso palese quanto illusoria fosse questa aspirazione e sollecitato una netta evoluzione delle forme d'intervento. E così, a partire dagli anni Novanta, le politiche di privatizzazione si sono imposte come un *basic tenet* della discussione in materia di riorganizzazione dell'industria aeroportuale, sollecitate proprio da quella crisi di fiducia verso lo Stato imprenditore di cui, nel frattempo, si faceva teorizzatrice la stessa dottrina economica e che investiva contemporaneamente anche altri settori tradizionalmente *dominati* dallo Stato. In particolare, dopo la privatizzazione del gestore londinese BAA nel 1987, altri paesi europei e non (si pensi ad Australia e Nuova Zelanda) hanno scelto di percorrere, essi stessi, il sentiero verso il privato, sebbene la tendenza appaia di recente contrastata².

Nel frattempo, gli Stati hanno anche finito col modificare o arricchire le loro forme di controllo del settore, proponendosi, attraverso gli strumenti della regolazione economica, di assicurare giusti incentivi ed adeguati limiti all'esercizio del potere di mercato dei gestori. Per quel che riguarda il nostro paese, la diffusione degli strumenti della regolazione è avvenuta in un contesto industriale innervato dalla presenza di un settore pubblico investito

² In una ricerca condotta nel 2004, il Boston Consulting Group conteggiava più di 60 aeroporti a partecipazione privata in giro per il mondo. Per un'analisi di dettaglio, vedi *infra*, par. 3, punto b).

di ruoli ed interessi confliggenti³ (Sebastiani, 2004). La convivenza spesso opaca tra *Stato regolatore* e *Stato gestore*, determinata dalla prevalenza di scali privatizzati solo *nella forma* (vedi *infra*) e dalla storica assenza di una funzione di regolazione realmente indipendente dal potere politico, costituisce, del resto, una chiave di lettura privilegiata per l'analisi della regolazione aeroportuale in Italia. Di ciò, comunque, si dirà diffusamente nel seguito.

Passando ora rapidamente ad una puntuale ricostruzione dei contenuti, si ritiene che l'analisi della regolazione settoriale possa essere condotta su un doppio livello: nel primo si descrivono le condizioni per l'ingresso nel mercato (regime concessorio); nel secondo si analizzano le norme che regolano l'accesso alle infrastrutture (allocazione degli slot e fissazione delle tariffe). Infine, non può mancare l'accento ai profili organizzativo - istituzionali. Infatti, a questi ultimi, più che agli aspetti sostanziali, si attribuisce da più parti la responsabilità per le incertezze dell'attuale quadro normativo; ad essi, allora, dovrebbe indirizzarsi in via prioritaria lo sforzo riformatore.

La regolazione dell'accesso al mercato: il regime concessorio. Con la riforma del Codice della Navigazione (d.lgs. 96/2005) lo schema della concessione di servizio pubblico si conferma quale modello ordinario di gestione e sviluppo delle infrastrutture aeroportuali. In tal modo, si giunge alla definitiva formalizzazione di una soluzione già da tempo diffusa nei fatti e, nel contempo, si pongono le basi per il superamento di quella condizione d'incertezza normativa di cui è figlia la – ancora irrisolta – precarietà di rapporti e disparità di situazioni giuridiche⁴ (Clò, 2004). Peraltro, a farsi portavoce della necessità di rapida sistemazione degli affidamenti precari è giunta di recente (2004) la stessa Autorità garante della concorrenza e del mercato (di seguito, AGCM)⁵. È evidente, infatti, come l'attuale situazione di incertezza condizioni pesantemente lo sviluppo del settore (come programmare gli investimenti? e quali istituzioni bancarie sarebbero disposte a finanziarli in assenza di adeguate garanzie?) e contribuisca a render più tiepido l'interesse dei privati (il minimo che è lecito attendersi è che questi possano nutrire la credibile aspettativa di stabilizzazione dei rapporti precari). Peraltro, lungi dal dirsi completo, il programma di

³ Nell'industria del trasporto aereo, come acutamente osservato, lo Stato è, nel contempo, «azionista, concedente, investitore, garante degli utenti, dei dipendenti, dei fornitori, dei contribuenti [...] responsabile degli equilibri di finanza pubblica» (Sebastiani, 2004).

⁴ Il quadro rimane, in effetti, ancora altamente confuso: alle società di gestione già titolari di una concessione «totale» – tipicamente quelle degli scali con più alto volume di traffico – si affianca la moltitudine di piccoli operatori in attesa di stabilizzazione del proprio rapporto concessorio – si tratta di gestori parziali o parziali precari, che operano a titolo di anticipata occupazione –.

⁵ Cfr. AGCM (2004).

sistemazione registra importanti evoluzioni rispetto alla situazione sulla quale si appuntavano le critiche dell'Autorità; alcuni affidamenti sono stati nel frattempo perfezionati, per altri l'attività istruttoria è già ad un maturo stato d'avanzamento.

Casomai si può lamentare il fatto che le incertezze non siano state sciolte nel senso auspicato dall'AGCM – vale a dire, selezionando i concessionari tramite gara ad evidenza pubblica –, ma l'opzione per il consolidamento dei rapporti esistenti trova oggi rinnovata benedizione nel novellato Codice della Navigazione. Il nuovo art. 704 prevede, infatti, il principio generale della selezione mediante gara competitiva, salvo escluderne, poi, l'applicazione nel caso di titoli già rilasciati o di istruttorie pendenti, avviate su istanza di gestori parziali o precari (art. 716, comma 2). La sensazione è che il legislatore, nella ricerca di un legittimo compromesso tra obiettivi di concorrenza ed istanze di continuità, si sia lasciato andare a soluzioni fortemente sbilanciate nel senso del consolidamento dei rapporti preesistenti, come dimostra, del resto, la marginalità delle occasioni – residue – in cui opera il principio concorrenziale⁶.

Inutile, peraltro, rammentare le virtù dell'affidamento competitivo (c.d. *concorrenza per il mercato*) in riferimento ad infrastrutture che si connotano comunque per la presenza di elementi monopolistici – anche se non più decisivi come si riteneva in passato (vedi *infra*) –. La scelta di ricondurre il principio concorrenziale a soluzione di margine rischia, infatti, di inficiare l'efficiente allocazione delle infrastrutture e, nel contempo, di rendere inoperante il meccanismo virtuoso di trasferimento all'autorità concedente delle rendite di posizione del futuro concessionario. Le esigenze di continuità che vi si oppongono sono sì ammissibili, ma solo entro limiti di ragionevolezza.

In particolare, *nulla questio* in riferimento ai titoli già rilasciati, indipendentemente dalle modalità con cui sia avvenuto l'affidamento originario. In tal caso, l'introduzione tardiva della gara incontra un limite nella più generale esigenza di preservare la credibilità dello Stato nel mantenimento degli impegni assunti (Sebastiani, 2004). Ciò ancor più nei confronti di operatori privati che, in funzione di quegli impegni, hanno pagato un prezzo.

Diverso è, però, il giudizio sul rinnovo o sull'automatica trasformazione delle gestioni precarie, le quali, anche ai fini del diritto comunitario, vanno considerate alla stregua di nuove concessioni (Fonderico, 2006). In queste ipotesi, infatti, l'esclusione del principio competitivo finisce con il legittimare una inammissibile posizione di preferenza, consentendo agli operatori esistenti di porre la propria situazione di fatto alla base di

⁶ Nel medio termine, il ricorso a procedure concorrenziali potrebbe riguardare le sole gestioni per le quali non sia stata richiesta la trasformazione o la regolarizzazione o quelle non affidate ai precedenti gestori. Infine, gare ad evidenza pubblica potrebbero svolgersi nel caso di revoca o decadenza di titoli già rilasciati.

precise rivendicazioni formali. E non è detto, naturalmente, che il gestore storico sia anche il più efficiente. In ogni caso, questi si sottrae al confronto competitivo ed è tenuto alla mera stipulazione di una convenzione con ENAC, ovvero al superamento di un ostacolo ben più accessibile della concorrenza spietata – quella per il titolo concessorio – di operatori terzi⁷

Infine, si osservi che non basta introdurre principi concorrenziali nelle procedure d'affidamento se la durata del titolo è talmente lunga da rinviare *sine die* il momento del competere e da vanificarne, per conseguenza, le attuali potenzialità incentivanti⁸. Queste ultime operano – si badi bene – tanto nei confronti di operatori che abbiano originariamente ottenuto il proprio titolo ad esito di gara competitiva, quanto in riferimento a gestori che ne siano beneficiari *ope legis*⁹. La conferma di un termine quarantennale nel nuovo Codice appare, in tal senso, scelta criticabile, anche ove si considerino le legittime esigenze di recupero degli investimenti effettuati. Ciò, sulla base di almeno tre ordini di motivazioni. In primo luogo, si può sostenere che il termine quarantennale per il recupero degli investimenti appare troppo esteso anche sulla base di un raffronto con altre tipologie di infrastrutture¹⁰ (Adani, 2006). In secondo luogo, non ha senso risolvere la questione del tempo di recupero degli investimenti prolungando la durata temporale delle concessioni, in quanto i programmi d'espansione sono per loro stessa natura un processo continuo (De Vincenti, 2001; Sebastiani, 2004). Infine, il valore residuo degli investimenti potrebbe essere posto a base d'asta e corrisposto al concedente nel caso di subentro di un nuovo concessionario, come previsto, peraltro, dallo stesso Codice novellato.

Si fa notare, infine, che taluni operatori hanno acquisito le concessioni di gestione con meccanismi concorrenziali in fase di privatizzazione, piuttosto che in sede di assegnazione del titolo. Infatti, se la cessione del controllo societario avviene mediante procedure competitive – ad esempio, tramite il mercato, invece che a trattativa privata –, si ottiene l'analogo risultato di scegliere il gestore più capace e, causa la *contendibilità* del capitale, quello di sollecitarne condotte efficienti.

⁷ Va precisato, in realtà, che la stabilizzazione dei rapporti concessori preesistenti non avviene in modo del tutto automatico, a meno di dare per scontati gli esiti delle procedure di affidamento in corso. Ciò non toglie, però, che, per i gestori preesistenti, un conto è dimostrare all'Enac la propria affidabilità, altra cosa è, invece, un confronto di mercato «ad armi pari».

⁸ Una durata del titolo eccessivamente estesa riduce l'incentivo all'efficienza dell'attuale gestore, in quanto rimanda a tempi remotissimi l'atto di scadenza e, con esso, l'unico momento di raffronto competitivo tra il titolare e i potenziali concorrenti nella gestione dello scalo.

⁹ Alla scadenza di titoli assegnati *ope legis*, questi dovrebbero essere riassegnati mediante gara.

¹⁰ Per fare un esempio, sempre tratto dalla realtà del nostro Paese, le concessioni per le grandi derivazioni idroelettriche – dighe e bacini idrici – hanno durata massima trentennale.

L'allocazione degli slot. La questione delle modalità di assegnazione degli slot aeroportuali riveste da tempo vivo interesse presso le istituzioni comunitarie, non foss'altro perché la sua soluzione richiede una sintesi equilibrata tra obiettivi diversi e talora contrapposti. Da un lato, si tratta di salvaguardare i «diritti acquisiti» e consentire al vettore una programmazione a lungo termine delle proprie attività e dei propri investimenti; dall'altro, di garantire l'accesso al mercato di nuovi operatori, così da evitare che, attraverso un uso strategico di risorse scarse, si impongano vincoli non necessari alle dinamiche concorrenziali, vanificando i benefici della liberalizzazione del traffico aereo. Sulle scelte comunitarie pesano, peraltro, la difesa ad oltranza, in tutta Europa, della logica dei «campioni nazionali» e la pressione di gruppi d'interesse forti e ben organizzati; posizioni che, naturalmente, nulla hanno a che fare con obiettivi di efficienza e tutela dell'utenza (Ponti, 2006).

Attualmente, l'assegnazione degli slot – risorsa scarsa in un grosso numero di scali e destinata a diventarlo ancor più, al passo con la crescita progressiva della domanda – avviene sulla base dei criteri definiti nell'ambito del Regolamento 95/93/CE e sue modifiche (l'ultima delle quali data 21 aprile 2004). Il fondamento dell'attuale sistema di allocazione è il duplice principio dell'assegnazione a titolo gratuito e della precedenza storica nell'uso (*grandfathering*)¹¹; criteri, questi, temperati dalla previsione di alcuni meccanismi di flessibilità – in riferimento alle nuove assegnazioni¹² o alle modificazioni d'uso degli slot esistenti¹³ – disegnati nell'interesse di vettori nuovi entranti. A ben vedere, questi meccanismi correttivi presentano, però, limitata operatività¹⁴; la maggior parte dell'offerta di capacità presso gli scali congestionati continua a concentrarsi nelle mani delle compagnie storiche – tipicamente le compagnie di bandiera a capitale pubblico –, non

¹¹ Il vettore che, nel periodo (semestrale) precedente, abbia utilizzato effettivamente almeno l'80% della serie di slot disponibili, ha diritto a riottenere (su richiesta) l'assegnazione per il successivo.

¹² Nuove assegnazioni possono originarsi per effetto di un più efficiente utilizzo della capacità esistente, creazione di nuova capacità, rinuncia o perdita dei diritti in base alla regola *use it or lose it*. La nuova capacità che si rende così disponibile è inserita in un *pool* e riservata, per il 50%, ai vettori nuovi entranti che ne facciano richiesta.

¹³ Modifiche d'uso degli slot possono verificarsi ad esito di trasferimenti tra compagnie aeree, tra rotte o tra servizi. Per quel che riguarda lo scambio di slot tra vettori, pur in assenza di previsioni esplicite, la Commissione Europea giudica possibili i soli trasferimenti a titolo gratuito. Viceversa, la High Court britannica, sin dal 1999, si è espressa nel senso di considerare lecito anche un trasferimento a titolo oneroso di capacità già assegnata.

¹⁴ Gli slot del *pool* sono, di solito, di scarso valore, perchè relativi a fasce orarie con domanda scarsa, o presenti in numero insufficiente a consentire l'ingresso nel mercato in una scala e con una frequenza efficiente. Ridotte appaiono, inoltre, le dimensioni del mercato secondario, persino lì dove – è il caso della Gran Bretagna – si consente un trasferimento a titolo oneroso della capacità esistente. Per una analisi dettagliata, cfr. McDonald *et al.* (2006).

necessariamente quelle in grado di garantirne l'uso più conveniente (Piacentino, 2006)¹⁵. Il sistema dei diritti storici e l'assenza di un mercato secondario regolamentato generano significative barriere all'ingresso e la protezione di posizioni di vantaggio radicate, soprattutto presso i grandi aeroporti di scambio internazionale. Prova ne sia il fatto che i nuovi operatori sono sistematicamente costretti a servirsi di aeroporti secondari e/o ad operare su rotte marginali. Il tutto a spese dell'efficiente allocazione delle risorse, minacciata dal presidio indisturbato delle rotte più profittevoli e dal sistematico ricorso alla «sussidiazione incrociata», con grave pregiudizio per l'utenza e, più in generale, per lo sviluppo del trasporto aereo (Doganis, 2001). Infine, a tutto ciò contribuisce il principio dell'allocazione a titolo gratuito, nella misura in cui impedisce l'adozione di meccanismi di *peak-load pricing*, ovvero l'utilizzo del prezzo di assegnazione come strumento di segnalazione del grado di scarsità delle risorse rese disponibili (Barone e Bentivogli, 2006).

La regolazione dei corrispettivi. La materia tariffaria è oggetto di un complesso quadro giuridico, nel quale convivono fonti di normazione primaria, decreti ministeriali e deliberazioni del CIPE. Questa stratificazione di norme è il frutto di un susseguirsi confuso di interventi frammentari, nei quali si riflettono gli umori alterni della politica e l'assenza di un chiaro e coerente disegno di *policy*. Risultato finale: l'impunità disapplicazione di ogni prescrizione normativa e l'assoluta assenza di trasparenza tariffaria.

Per la verità, nell'agosto 2000, il CIPE, con deliberazione n. 86/2000, si era proposto di razionalizzare e semplificare un quadro normativo già allora altamente confuso e frastagliato. In linea con la prassi regolatoria d'avanguardia sul piano internazionale, la delibera definiva criteri trasparenti di tariffazione, che, nella logica dell'intervento riformatore, avrebbero dovuto condurre alla tendenziale corrispondenza dei proventi ai servizi resi e ad ancorare la dinamica tariffaria a fattori quantificati e quantificabili. Il legislatore optava per un regime di *price cap*, allo scopo di incentivare condotte efficienti; alla sua concreta attuazione si chiedeva presiedessero linee guida dettate dal CIPE stesso. Si statuiva, inoltre, che il tasso di variazione massima annuale dei corrispettivi dovesse essere determinato in funzione del tasso d'inflazione programmato, della crescita attesa della produttività, del fabbisogno per investimenti, di obiettivi di qualità e tutela ambientale e

¹⁵ Usi inefficienti potrebbero discendere, in assenza di un mercato secondario regolamentato, dall'adozione di condotte anticompetitive di *slot preemption* o anche dalla formulazione di strategie aziendali perfettamente lecite, ma non per questo meno distorsive – una compagnia, consapevole della difficoltà di riottenere slot ceduti al *pool*, potrebbe decidere di volare in perdita su una certa tratta, confidando nella prospettiva di profitti futuri positivi –.

della convergenza verso standard tariffari europei, secondo quanto stabilito in contratti di programma stipulati tra il gestore e l'ENAC.

L'effettiva applicazione del regime tariffario descritto postulava la tenuta, da parte dei gestori, di una rigorosa contabilità industriale – in vero, già da tempo dovuta (delibera CIPE 65/1996) – e l'esistenza di una funzione di vigilanza con poteri sanzionatori effettivi. La prima delle due condizioni avrebbe richiesto norme attuative di maggior dettaglio; la seconda, invece, più efficienti assetti istituzionali. In effetti, le disposizioni normative commentate sono state a lungo disattese, col risultato che le tariffe risultano ancora oggi fissate in modo discrezionale e poco trasparente (AGCM, 2004). In particolare, a contrastarne l'applicazione hanno concorso – si è sostenuto – l'inadeguatezza delle attività di vigilanza (o la semplice pochezza di mezzi di *enforcement*), le lungaggini della catena regolatoria¹⁶ e le condotte ostruzionistiche dei gestori. Questi ultimi ne hanno eccepito «la complessità tecnica, i troppi vincoli, la scarsa remuneratività e la preclusione a computare nei corrispettivi gli oneri d'investimento sostenuti dallo Stato» (Sebastiani, 2004), ma hanno anche lamentato l'assoluta latitanza di chi (l'ENAC) avrebbe dovuto fornire indicazioni per la corretta tenuta di una contabilità industriale che separasse le attività gestite in monopolio da quelle svolte in concorrenza. In tali obiezioni sembra celarsi un intento difensivo, non certo disinteressato, dello *status quo* e di rendite *improprie*, da posizione protetta e privilegiata. Sta di fatto che nessun aeroporto italiano ha completato l'iter – per la verità, non certo snello – di approvazione del contratto di programma e, salve limitate eccezioni, i gestori non si sono neppure dotati di un sistema di contabilità regolatoria per centri di costo e ricavo, come richiesto. L'utenza è stata, così, costretta a corrispondere tariffe molto eterogenee anche tra scali confrontabili per caratteristiche tecniche e livello di traffico¹⁷ (CERTET, 2006). La mancata adozione dei decreti di determinazione tariffaria ha impedito, poi, che la regolazione incentivante – il *price cap* – potesse contribuire all'efficiente gestione dell'offerta e ha determinato una sostanziale cristallizzazione dei corrispettivi dal 2000, se non per la parte di adeguamento al tasso d'inflazione e per l'inclusione in tariffa – nel corso del 2000 e poi del 2003 – dei corrispettivi per la sicurezza di passeggeri e bagagli. Proprio mentre le resistenze andavano stemperandosi e, con esse, l'inerzia di attori del mercato ed autorità pubbliche, le nuove disposizioni della l. 248/2005, «legge sui requisiti di sistema», hanno contribuito a rallentare ulteriormente il processo di transizione verso

¹⁶ La delibera 86/2000 prevedeva un percorso amministrativo di approvazione delle tariffe estremamente lungo e complesso, che coinvolgeva diversi soggetti pubblici (ENAC, Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, Nars, CIPE), comportando un grosso numero di passaggi intermedi.

¹⁷ Si osservi che l'offerta di servizi *aviation* si connota per l'elevata dimensione delle economie di scala e di apprendimento (Doganis, 1992); di tali considerazioni occorre tener conto ai fini di un corretto confronto tra realtà aeroportuali differenti e tra le rispettive tariffe praticate.

regole più certe e tariffe più trasparenti¹⁸. La normativa, infatti, da un lato codifica in legge le disposizioni della delibera 86/2000, dall'altro, però, introduce importanti novità. Di queste, alcune appaiono senz'altro apprezzabili; altre, poco condivisibili, quantomeno perché accrescono sensibilmente l'incertezza percepita dal mercato. Prova ne siano, del resto, gli accesi contrasti tra vettori e gestori sull'interpretazione di alcuni tra i punti più controversi del provvedimento, come l'abolizione della sovrattassa sui voli notturni e la questione delle *royalties* sui carburanti.

Senz'altro apprezzabile risulta, però, l'eliminazione del criterio di convergenza verso standard tariffari europei. Si abolisce una prescrizione priva di retroterra economico, in base alla quale si voleva che la dinamica tariffaria fosse agganciata a parametri che prescindono dall'effettiva struttura di costi dell'operatore e dall'obiettivo di stimolare guadagni d'efficienza. Si intensifica, poi, l'apparato sanzionatorio, prevedendo una riduzione forzata dei diritti (del 10%) per gestori inadempienti rispetto agli obblighi di tenuta di una corretta contabilità industriale. Una misura penalizzante che dovrebbe velocizzare il cammino verso la trasparenza nelle relazioni di mercato, soprattutto quello degli scali minori.

Non mancano, in vero, punti più critici, nella predisposizione dei quali il legislatore sembra aver barattato obiettivi d'efficienza e sviluppo dell'industria del trasporto aereo con istanze di protezione di una sola parte. Innanzitutto, la legge omette qualsiasi riferimento alla facoltà dei gestori – in vero, finora mai sfruttata – di operare tariffe differenziate per fasce orarie (*peak load pricing*). La norma sembrerebbe sopprimere, così, una disposizione con chiara vocazione efficientistica, che avrebbe consentito, ove applicata, di sfruttare il potenziale segnaletico dei corrispettivi. L'opzione non appare giustificabile argomentando in termini di ridotti livelli di congestione, sia che si accolga la prospettiva di breve periodo – già oggi alcuni scali soffrono di problemi di eccesso di domanda, molto acuti, ad esempio, a Linate – e, tanto più, ove si prediliga quella di lungo termine. Maggiori perplessità suscita, però, la scelta di introdurre un regime di tipo *single till*, che, sebbene prescritto in forma ibrida, presenta gli stessi effetti distorsivi della formulazione ordinaria (ridotto incentivo all'investimento, inefficiente allocazione delle risorse, ecc.). Sul punto, comunque, si ritornerà diffusamente nel seguito.

Infine, a completamento del quadro tracciato in queste pagine, giunge oggi, dopo lunga gestazione, una nuova delibera CIPE in materia di regolazione tariffaria (delibera 38/07).

¹⁸ La pubblicazione della l. 248/2005 ha, infatti, bloccato le istruttorie già giunte ad un maturo stato di avanzamento e ne ha rinviato la riapertura ad una fase successiva alla definizione di nuovi contratti di programma, redatti in coerenza con le più recenti prescrizioni normative.

Per la verità, eccezion fatta per alcune novità in tema di determinazione della RAB e del costo del capitale (si sciolgono alcuni dubbi su opzioni e parametri di calcolo), la norma si limita a riprodurre molte delle disposizioni della delibera 86/2000 e a dare attuazione alle principali previsioni della l. 248/2005 (*single till*, eliminazione del riferimento a *benchmark* comunitari, ecc.), lasciando, poi, alla predisposizione di linee guida (da parte dell'ENAC) il compito di chiarire le più importanti questioni applicative. Sarà, allora, presumibilmente quest'ultima la sede per metter ordine in quel ginepraio di norme e disposizioni attuative succedutesi vorticosamente nel tempo e delle quali si è almeno in parte dato conto in queste pagine.

Sul piano dei contenuti, la nuova delibera reintroduce correttamente la facoltà di praticare tariffe differenziate per fasce orarie, sebbene non si eliminino – e probabilmente ciò non sarebbe stato nelle competenze del CIPE – alcune delle criticità più evidenti della l. 248/2005 (leggasi *single till*). Tuttavia, la norma scioglie un'importante anomalia del sistema previgente, relativa al trattamento degli asset finanziati con risorse pubbliche, consentendo, con tutta probabilità, la riapertura dell'iter di approvazione dei contratti di programma (che, proprio sul punto, aveva incontrato significative resistenze).

In proposito, si rammenti che, in materia di investimenti pubblici, la delibera 86/2000 statuiva il principio generale della non inclusione di questi nel calcolo tariffario, sul presupposto che una soluzione diversa avrebbe determinato l'indebito arricchimento degli azionisti delle società di gestione. Eppure, quel principio – condivisibile nella più parte dei casi – appariva per la stessa ragione discriminatorio nei confronti di azionisti privati subentrati allo Stato nella gestione di infrastrutture realizzate (con denaro pubblico) prima del 2000, cioè in un contesto normativo che non vietava espressamente l'inclusione in tariffa dei relativi oneri. È quantomeno presumibile che costoro abbiano pagato, in sede di privatizzazione, un prezzo comprensivo anche del diritto d'uso di tali asset.

Tenuto conto di queste considerazioni e delle anomalie prodottesi nel tempo, la delibera 2007 conferma il principio generale della non inclusione degli oneri d'investimento sostenuti dallo Stato. Tuttavia, essa acconsente alla loro inclusione nel caso in cui il finanziamento sia avvenuto prima dell'approvazione della delibera 86/2000 ed ove la data di stanziamento preceda quella di ingresso di soggetti privati nel capitale della società di gestione. Inoltre, allo scopo di evitare distorsioni del processo concorrenziale, è consentito anche agli altri gestori di remunerare in tariffa il costo di investimenti pubblici realizzati prima del 2000, a patto, però, che i relativi benefici economico-finanziari siano accantonati in un fondo vincolato, da destinare alla realizzazione di investimenti.

La soluzione adottata – nella quale pure trovano accoglienza scelte non del tutto immediate¹⁹ – merita nel complesso giudizio favorevole, in quanto consente maggior corrispondenza tra tariffe e valore economico del servizio, oltre a sciogliere importanti questioni di credibilità dello Stato nei confronti di taluni soggetti privati. Inoltre, la precisazione sulle gestioni *diverse* consente di evitare eccessiva disparità di regole e posizioni competitive, senza che ciò si risolva nell'indebito arricchimento degli azionisti delle società di gestione (i maggiori introiti sono, infatti, destinati alla realizzazione di investimenti).

In definitiva, l'attuale quadro regolatorio appare dominato da profonde incertezze e criticità, che, per la verità, la delibera CIPE 38/07 non scioglie del tutto, perlomeno in attesa delle linee guida d'attuazione. Eppure, tale norma costituisce sicuramente un passo nella giusta direzione, in quanto interviene su un contesto d'incertezza profondo, che da anni condiziona gli esiti stessi dell'attività regolatoria. Non v'è dubbio, però, che il giudizio definitivo debba essere rimandato alla pubblicazione delle linee guida, in quanto è sulla predisposizione di regole di dettaglio efficaci che si gioca la possibilità di contrastare l'opportunità dei destinatari delle norme stesse e la loro capacità di aggirarne il contenuto. Una storia ed un insegnamento già noti agli osservatori del settore.

Profili istituzionali della regolazione. Una buona regolazione postula l'esistenza di un'efficace organizzazione delle attività di governo e controllo del mercato, ovvero un'appropriata e chiara distribuzione di poteri e competenze. Orbene, non vi è nulla di più estraneo al settore aeroportuale italiano di assetti istituzionali efficienti. I profili organizzativi della regolazione appaiono, infatti, confusi e contraddittori; l'affollamento di organismi, l'ampia dispersione – e, talora, sovrapposizione – di ruoli e la conseguente «laboriosità di interazioni» condizionano inevitabilmente gli esiti dell'attività regolatoria²⁰ (Piacentino, 2006).

L'ENAC è organo «privo di autorità» (Napolitano, 2006a), perché non munito di poteri sanzionatori effettivi e perché sottoposto ad una penetrante attività d'indirizzo, vigilanza e controllo da parte dell'autorità governativa. L'assenza d'indipendenza organizzativa e

¹⁹ Si osservi che la norma equipara le privatizzazioni totali e quelle solo parziali, sul presupposto che l'ingresso nel capitale di soggetti privati faccia emergere sempre un valore *complessivo* del diritto d'uso, indipendentemente dalla percentuale effettivamente monetizzata dal venditore. Una soluzione diversa, come l'accantonamento della quota parte dei benefici economico-finanziari di pertinenza dei soli soci pubblici, avrebbe creato vincoli asimmetrici sulla distribuzione degli utili, con esiti probabilmente contrastanti con l'impianto del nostro diritto societario. La soluzione adottata ha, poi, come evidente, anche il vantaggio della maggior praticità e facilità di gestione.

²⁰ In proposito, Cassese (2002) fa osservare come la moltiplicazione delle autorità costituisce un'ottima opportunità per i regolati di sfruttare a proprio vantaggio, cioè in termini di provvedimenti più favorevoli, i conflitti di attribuzione tra le stesse.

funzionale – l'organo risponde, infatti, alla formula dell'ente strumentale (del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti) – ne condiziona inevitabilmente l'efficacia, nella misura in cui ne espone l'azione alle pressioni ed agli umori alterni della politica ed alla molteplicità di interessi dei quali questa tenta di far sintesi. Peraltro, l'Ente esercita le sue prerogative di concerto con altri organismi pubblici (Ministero dei Trasporti, Ministero dell'Economia e delle Finanze, CIPE, ENAV), con inevitabile aggravio per la catena regolatoria – in termini di costo e tempestività d'azione –, ma anche con il rischio – si consideri la natura dei soggetti coinvolti – di esaltare il momento della politica in materie di tenore eminentemente tecnico²¹. A ciò si aggiunga, infine, l'estrema ampiezza delle funzioni assegnategli – giudicate eccessive rispetto alle risorse disponibili dalla stessa Corte dei Conti²² –, cui si associano concrete possibilità di «cattura», se non di «abdicazione», a favore dei soggetti regolati (Fonderico, 2006).

In definitiva, il quadro attuale appare confuso e, pertanto, bisognoso di un organico disegno di riforma, allo scopo di restituire coerenza d'azione alla regolazione e di assicurare ai suoi destinatari un *framework* più certo e stabile nel tempo. In questa prospettiva, l'istituzione di una Autorità indipendente di regolazione costituisce, come si dirà, il primo tassello da apporre, in tempi che siano, peraltro, ragionevolmente brevi e nella speranza che non prevalgano spiriti gattopardeschi. L'indipendenza delle funzioni regolatorie costituisce, infatti, garanzia di credibilità delle regole e dell'impegno a farne rispettare il contenuto: una condizione essenziale per il rilancio del settore.

II. AEROPORTI E CONCORRENZA

Il dibattito sul potere di mercato dei gestori e, con esso, la discussione sugli spazi in cui andrebbe circoscritto l'intervento pubblico correttivo appare non di rado soffocato da ordini concettuali tradizionali e da una visione orma datata del settore. In effetti, la possibilità stessa di un'effettiva concorrenza aeroportuale non pare mai presa seriamente in considerazione o comunque contrastata in nome di categorie concettuali generalizzanti, quali quelle del *monopolio naturale* o dell'*essential facility*. Eppure, la straordinaria dinamicità del contesto, mentre lascia indifferenti o quasi i *policy-maker*, costringe al contempo gli attori del

²¹ Lo stesso NARS, organo tecnico istituito presso il CIPE e deputato ad una preventiva attività istruttoria sulle sue deliberazioni – in materia di tariffe o contratti di programma –, manca di potere decisionale effettivo. Esso esercita, infatti, non più di una funzione di proposta.

²² Cfr. Corte dei Conti (2003).

sistema ad un quotidiano confronto con le novità del mercato; un confronto potenzialmente falsato o condizionato proprio dagli eccessi della regolazione.

I segni del cambiamento risultano, peraltro, di facile percezione. Da un lato, la crescita progressiva della domanda mette in discussione la «naturalità» stessa del monopolio, dischiudendo spazi ed opportunità concorrenziali fino ad oggi ignoti, soprattutto in aree a più alta densità di popolazione (Clò, 2004)²³. Dall'altro, i processi di liberalizzazione dei cieli internazionali conducono alla rimozione di non necessarie restrizioni alla libera scelta dei vettori, almeno sulle rotte intra-comunitarie. Più in generale, le dinamiche d'apertura contribuiscono ad inasprire i condizionamenti concorrenziali delle aerolinee e a rendere queste ultime più sensibili ad obiettivi di contenimento dei costi – quelli *infrastrutturali* in testa²⁴ – (Barrett, 2000; Doganis, 2001).

Numerosi fattori suggeriscono che la concorrenza potrebbe già ora non essere solo una mera aspirazione. Tra di essi:

- la tendenza alla dispersione del traffico verso scali minori;
- l'estensione di infrastrutture aeroportuali e l'intensificarsi delle situazioni di possibile «sovrapposizione competitiva» (*overlapping catchment areas*);
- l'accresciuta incidenza delle tariffe sui costi delle aerolinee e sul prezzo del biglietto aereo, con conseguente maggior sensibilità dell'utenza (intermedia e finale) ai «costi dell'infrastruttura»;
- l'estendersi della domanda di trasporto aereo a segmenti più sensibili alla leva prezzo, per effetto della «banalizzazione» del servizio;
- lo sviluppo del «marketing aeroportuale», quale segno di maggior sensibilità alle preferenze dell'utenza;
- l'accresciuta concorrenza di modalità alternative di trasporto, *in primis* quella ferroviaria.

Come negare, ad esempio, che taluni aeroporti regionali manchino di quel potere di mercato, al cui effettivo riscontro dovrebbe essere subordinata la scelta del controllo

²³ Doganis (1992) stima che, oltre una certa soglia di traffico, neppure eccessivamente ampia – leggermente superiore al milione e mezzo di passeggeri –, è molto dubbia la persistenza di condizioni di monopolio naturale. In uno studio di recente pubblicazione, la Cranfield University (2002) stima, poi, una dimensione critica ancor più bassa, compresa tra i 500 mila ed il milione di passeggeri annui, con variazioni significative in funzione dei paesi e delle modalità organizzative dei singoli aeroporti. Si fa osservare, d'altronde, che, nel 2006, ben 21 aeroporti italiani hanno fatto registrare un traffico passeggeri totale superiore al milione di unità; 17 di essi, inoltre, hanno superato il milione e mezzo di passeggeri – (dati Assaeroporti, 2006).

²⁴ Non è un caso, del resto, che i vettori *low cost*, nell'ambito di una aggressiva strategia di contenimento delle spese, scelgano gli scali minori, ovvero quelli con più ridotte tariffe d'accesso.

tariffario²⁵? Data la natura delle rotte servite – tendenzialmente a breve raggio –, la concorrenza di modalità alternative di trasporto (*concorrenza inter-modale*) potrebbe risultare sufficientemente realistica o, comunque, destinata ad inasprirsi, al passo con lo sviluppo ulteriore dell’alta velocità ferroviaria²⁶. Peraltro, la frequente vicinanza di altri scali – talora più grandi ed attrezzati –, la condivisione con questi di parte del proprio bacino d’utenza, la natura ed il peso contrattuale della clientela (intermedia) servita – *in primis*, i vettori *low cost*, ovvero quelli che «possono scegliere» – ed, infine, la facile sostituibilità nel network delle aerolinee²⁷ concorrono tutti a condizionare condotte di mercato e rendite economiche dei gestori di scali minori. Più in generale, accreditano l’idea di una significativa pressione competitiva, rispetto alla quale le scelte del Principe potrebbero rivelarsi condizionanti e distorsive²⁸.

Per quel che riguarda, poi, gli *hub* di Fiumicino e Malpensa, è da ritenere che la concorrenza di altri scali internazionali che agiscono da nodi di interconnessione diventi, nel prossimo futuro, ben più di una semplice aspirazione o di una mera ipotesi teorica, soprattutto sulle rotte extra-continentali²⁹. Peraltro, se l’indisponibilità di slot o la consistenza degli *switching costs*³⁰ potrebbe condizionare pesantemente la scelta di *hubbing* dei vettori, non altrettanto può dirsi per i passeggeri. Questi ultimi appaiono disposti, sulle rotte a lungo raggio, a mettere in concorrenza i grandi aeroporti di scambio internazionale e decisi a cambiar *hub* – e vettore – anche in funzione delle tariffe aeroportuali praticate (de Wit, 2004)³¹.

²⁵ Si osservi che il quadro normativo descritto nel paragrafo precedente si applica indistintamente a tutti gli scali nazionali, sul presupposto che per ciascuno di essi si ponga un problema di controllo del potere di mercato. Scelte diverse sono operate altrove; in Inghilterra, ad esempio, i soli aeroporti londinesi e quello di Manchester sono sottoposti a stringente controllo tariffario.

²⁶ Si stima che, sotto le tre ore di percorrenza, il treno ad alta velocità risulta estremamente competitivo; solo oltre le cinque ore di viaggio, invece, il vantaggio del mezzo aereo risulta incontestabile, soprattutto nel segmento *business* (CERTET, 2003; Gonzales-Savignat, 2004). Per fare qualche esempio, sulla tratta Londra-Parigi (all’incirca 3 ore e mezza di percorrenza), il servizio Eurostar vanta una quota di mercato del 60 per cento, mentre sulla tratta Londra-Bruxelles raccoglie all’incirca il 50 per cento del traffico passeggeri.

²⁷ Gli scali regionali, agendo come tipici *spokes* del network a raggiera delle compagnie aeree, sono di più facile sostituzione nell’ambito della programmazione commerciale del vettore.

²⁸ Ad esempio, una regolazione non pensata in ottica intermodale e, pertanto, asimmetrica – tra soluzioni alternative di trasporto – potrebbe condizionare irragionevolmente gli esiti di un confronto libero e «ad armi pari» tra i diversi attori del mercato.

²⁹ In effetti, attualmente, i due *hub* italiani manifestano un significativo gap competitivo rispetto ai principali *competitors* comunitari (i sistemi aeroportuali di Londra, Parigi, Francoforte, Amsterdam) nell’offerta di servizi a lungo raggio. La loro scarsa accessibilità intercontinentale è in parte legata alle difficoltà di Alitalia, in parte dovuta a carenze loro proprie (CERTET, 2003).

³⁰ La concentrazione del traffico d’interconnessione su un unico *hub* internazionale consente al vettore di beneficiare di consistenti economie di densità. È evidente, però, che ciò crei un vincolo di specificità (elevata consistenza degli *switching costs*) a beneficio dell’aeroporto prescelto.

³¹ Una conferma viene, secondo de Wit (2004), dall’osservazione delle condotte di mercato dei grandi *hub* internazionali. Questi applicano una sorta di *Ramsey pricing*, imponendo, in funzione del diverso grado di elasticità, tariffe più basse – se non nulle – ai passeggeri in transito rispetto a quelli in partenza dallo scalo.

In definitiva, la concorrenza costituisce una sfida nuova e sempre più delicata, soprattutto per taluni aeroporti regionali. È pur vero che un'estensione oltre il segno di queste conclusioni si presterebbe a legittime accuse di irrealismo. Si potrebbe obiettare – a ragione – che non sempre i vettori dispongono di un credibile potere di minaccia³², che i passeggeri non possono accedere in ogni caso a soluzioni inter-modali o intra-modali perfettamente fungibili³³ o, infine, si potrebbe argomentare sulla diversa sensibilità al prezzo, alla qualità ed alla frequenza del servizio della clientela *business* e di quella *leisure*. Ciò non deve, però, condurre ad un altrettanto pericoloso estremismo, ovvero quello che consiste nel dedurre dall'osservazione del potere monopolistico di taluni aeroporti la negazione dell'idea stessa della concorrenza aeroportuale.

In effetti, la valutazione del potere di mercato dei gestori richiederebbe un'analisi del contesto ed un approccio caso per caso. Risposte universali e generalizzanti, qualunque sia il loro segno, sarebbero da bandire e criticare nella stessa misura.

Rimane il fatto che, ove la concorrenza sia in grado di imporsi, di essa, sia di quella attuale che di quella meramente attesa, i *policy-maker* non possono non tener conto, pena il rischio di falsare la prima e/o condizionare l'emergere stesso della seconda. Si consideri, ad esempio, la scelta di concentrare in capo allo stesso gestore il controllo di aeroporti limitrofi – quelli dislocati in aree ad alta intensità di domanda, come quella romana o quella lombarda –, con inevitabile eliminazione dell'incentivo reciproco a competere³⁴; senz'altro una buona prova di insensibilità verso il mercato e verso la diffusione di reali opportunità competitive. Più in generale, non sembra che gli obiettivi di promozione della concorrenza abbiano giocato un ruolo prioritario nelle scelte pubbliche, perlomeno in quelle passate. Le attuali dinamiche competitive sono, allora, quelle impostesi in modo spontaneo o per forza propria, a dispetto di politiche industriali di dubbio ausilio, se non addirittura di impaccio al mercato. Queste ultime appaiono, infatti, come prigioniere di una visione datata del settore, la quale vuole che i confini del mercato rilevante coincidano con quelli del singolo sedime (Sebastiani, 2002). Su di esso, il gestore, operando in virtù di una concessione in esclusiva, gode per definizione di una posizione dominante (*rectius*, monopolistica)³⁵ ed inevitabile appare, pertanto, l'esigenza di un controllo regolatorio delle sue condotte.

³² In effetti, lo spostamento delle proprie attività su altri scali potrebbe risultare, in taluni casi, impossibile o autolesionistico (Forsyth, 2002).

³³ Cfr. Piacentino (2006).

³⁴ Si osservi che analoghe considerazioni valgono anche in riferimento ad altre realtà internazionali – si pensi alle aree di Londra e Parigi –. Cfr. McCarthy e McDonnel (2004).

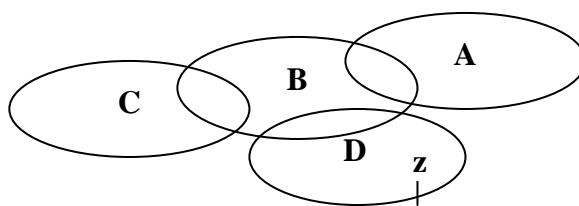
³⁵ Diverso sarebbe il discorso ove si decidesse, ad esempio, di introdurre forme di concorrenza tra terminal, in linea con esperienze – peraltro, non sempre entusiasmanti – maturate sull'altra sponda dell'Atlantico.

Sta di fatto, però, che questa ricostruzione restrittiva contrasta fortemente con l'analisi economica e con la prassi antitrust più recente in materia di trasporto aereo³⁶, tendenzialmente propense a considerare sostituibili – e, pertanto, appartenenti ad uno stesso mercato – aeroporti che condividano parte significativa dei rispettivi bacini d'utenza (*catchment area*).

A tal proposito, poi, s'impone una precisazione. Si potrebbe essere indotti a pensare che la concorrenza tra scali limitrofi abbia spazi risibili, perché limitata all'area (geografica) di domanda in qualche modo condivisa. In realtà, come suggerito da Starkie (2002), la concorrenza che gli aeroporti si fanno nell'attrarre il comune bacino d'utenza – le aree sovrapposte nella figura 1 – riverbera i suoi effetti sulla domanda complessiva servita da ciascuno di essi. In altri termini, da essa trae beneficio persino la clientela *captive*, ossia quella *geograficamente* obbligata alla scelta di un determinato scalo: ad esempio, il passeggero z della figura 1, in qualche modo obbligato a scegliere lo scalo D, trae vantaggio dalla concorrenza che D e B si fanno per attrarre comuni fasce di mercato³⁷.

Estendendo tali conclusioni, è possibile immaginare situazioni ancor più complesse, nelle quali la competizione *lungo i confini* finisce col mettere in concorrenza – seppure in modo solo indiretto – anche scali molto lontani, che servono aree di domanda per nulla sovrapponibili. Ciò, per effetto della creazione di una sorta di catena di sostituzione in senso geografico (c.d. *knock-on effect*)³⁸.

Figura 1. Concorrenza aeroportuale e *catchment areas*



Fonte: elaborazione personale da Starkie (2002)

In sostanza, le conclusioni raggiunte dovrebbero concorrere a convincere dell'eccessiva

³⁶ Su tutti, cfr. Commissione Europea, 28 aprile 2002, caso COMP/37.730 *Lufthansa/AuA* e Commissione Europea, 11 febbraio 2004, caso M.3280 *Air France/Klm*.

³⁷ Ciò richiede, naturalmente, che il gestore non possa discriminare in funzione della provenienza geografica del passeggero e che l'area di domanda condivisa abbia una certa significatività.

³⁸ Si consideri, nel grafico presentato, la condizione del passeggero residente in z: questi beneficia non solo dei prezzi praticati ad utenti per i quali lo scalo B e D sono in competizione, ma anche delle tariffe offerte ad utenti che l'aeroporto B contende agli scali A e C.

semplicità dell'impostazione tradizionale. Questa, del resto, contrasta anche con le più recenti prese di posizione comunitarie, soprattutto in materia di aiuti di Stato. La Commissione, dopo aver a lungo ritenuto legittimo il finanziamento pubblico delle infrastrutture aeroportuali, sul presupposto che esso non comportasse pregiudizio alcuno agli scambi intra-comunitari, circoscrive oggi la discrezionalità degli Stati entro limiti di ragionevolezza economica (*test dell'investitore privato*). Sembra riconoscersi implicitamente che il mercato dei servizi aeroportuali potrebbe presentare confini più estesi di quelli dell'aerostazione e, almeno per talune tipologie di traffico, avere addirittura dimensioni continentali³⁹.

Il che rende opportuna un'ultima osservazione, questa volta di metodo, relativa all'esatta delimitazione dei confini del mercato della gestione aeroportuale.

La ricostruzione dei confini (merceologici e geografici) del mercato rilevante richiede, come noto, un'analisi preliminare del comportamento di consumo (sostituibilità sul lato della domanda). A tal proposito, si osservi che la selezione dell'aeroporto di origine/destinazione è parte integrante della più ampia scelta di mobilità di un passeggero desideroso di percorrere una certa tratta. Quest'ultimo, infatti, nel programmare il suo viaggio, appare inevitabilmente sensibile anche alla dimensione dei costi d'accesso allo scalo, sia quelli espliciti (le tariffe praticate), che quelli impliciti (si pensi al tempo ed al conseguente costo-opportunità di raggiungimento dello stesso). La singola tratta, piuttosto che l'intero aeroporto, allora, dovrebbe costituire la base di partenza per la definizione del mercato, non foss'altro perché il passeggero, almeno ove è in grado di scegliere, lo fa in funzione del costo complessivo di ciascuna opzione – cioè sia quello dell'infrastruttura di cui si serve, che del mezzo di trasporto al quale fa ricorso - (de Wit, 2004; Molina, 2006). Su ciascuna rotta, poi, i condizionamenti competitivi possono venire da aeroporti limitrofi – quelli che, come detto, condividano parte della propria *catchment area*⁴⁰ - (*concorrenza intra-modale*), ovvero da infrastrutture alternative di trasporto - strade, infrastrutture ferroviarie, strutture portuali – (*concorrenza inter-modale*); più in generale, derivano da ogni fonte d'offerta che consenta di soddisfare, a condizioni confrontabili⁴¹, la medesima relazione origine-

³⁹ Le linee guida della Commissione su aiuti di Stato a vettori ed aeroporti sono innervate dalla considerazione della concorrenza aeroportuale. In proposito, la Commissione fa osservare che “nel settore aeroportuale è in atto oggi giorno una concorrenza a vari livelli fra i vari tipi di aeroporto. Questo aspetto è fondamentale ai fini dell'esame degli aiuti di Stato [...] Occorre accertare in che misura tali aiuti possano alterare la concorrenza ed incidere sul funzionamento del mercato intra-comunitario”. Cfr. Commissione Europea, *Orientamenti concernenti il finanziamento degli aeroporti e degli aiuti pubblici d'avviamento concessi alle compagnie aeree operanti su aeroporti regionali*, Bruxelles, 2005.

⁴⁰ Si fa notare, peraltro, che l'estensione della *catchment area* varia, essa stessa, in funzione della tratta considerata.

⁴¹ Le principali variabili osservate dal passeggero sono il prezzo e la durata del viaggio, seguite dalla flessibilità e dal comfort; anche l'abitudine e l'esperienza influenzano in modo significativo le scelte di consumo (ARCH,

destinazione⁴². Ove si adotti la prospettiva suggerita, vien facile, poi, apprezzare la reale natura dei vincoli competitivi a cui è sottoposto il gestore, ma soprattutto è immediato percepire il carattere semplicistico di un approccio basato su un'analisi unica del potere di mercato, quando correttezza e rigore richiederebbero una valutazione plurima, condotta, cioè, in riferimento a ciascuna rotta servita.

In definitiva: che la concorrenza inizi ormai a tormentare il sonno di ex-monopolisti abituati ad una vita ben più tranquilla e che ciò richieda una coerente riformulazione delle politiche pubbliche, è da ritenersi pacifico. Del resto, la stessa regolazione comporta un aggravio di costi non indifferente – sia per i soggetti pubblici che ne definiscono il contenuto, sia per gli operatori economici che vi danno attuazione –, oltre che distorsioni per nulla marginali, così che la scelta tra disciplina del mercato e regolazione economica dovrebbe risolversi in una valutazione nell'ambito del trade-off tra fallimenti del mercato e fallimenti della regolazione (Starkie, 2002). Si richiede, poi, un'inversione dell'onere della prova: è il regolatore a dover dimostrare l'efficacia del suo contributo quando i costi e le imperfezioni del suo intervento rischiano di sopravanzarne i benefici (Winston, 2006). Le scelte più recenti di Australia e Nuova Zelanda, in termini di maggior *leggerezza regolatoria*, dimostrano, peraltro, come questa prova divenga - per usare il gergo del giurista - sempre più “diabolica”, al passo con l'intensificarsi delle dinamiche concorrenziali e con l'evoluzione del processo di “commercializzazione” aeroportuale⁴³.

2001). L'estensione del mercato rilevante ad alternative inter-modali dipende, pertanto, dall'omogeneità della loro offerta in riferimento ai fattori richiamati o dal fatto di proporre alla clientela un ragionevole trade-off tra gli stessi – ad esempio, una durata del viaggio leggermente più ampia, ma a un prezzo più basso -.

⁴² Va osservato, peraltro, che la ricostruzione accolta, la quale vuole che il potere di mercato del gestore sia apprezzato “tratta per tratta” (c.d. approccio *O&D* - *Origin and Destination* -), coincide con la prassi antitrust più recente in materia di trasporto passeggeri (cioè, quella relativa al mercato a valle). A ben vedere, però, la natura “derivata” della domanda di servizi infrastrutturali consente una agevole estensione di tale prassi anche al mercato a monte, quello delle infrastrutture: definita la destinazione da raggiungere, il passeggero-consumatore sceglie l'infrastruttura, prima ancora che il mezzo e l'operatore con cui viaggiare. Si osservi, del resto, che variazioni delle tariffe aeroportuali, riflettendosi sul prezzo finale del biglietto aereo, influenzano, in ultima istanza, il grado di competitività inter-modale del mezzo aereo nella stessa misura in cui vi incidono variazioni di uguale importo scelte dal vettore.

⁴³ Secondo taluni autori, l'estendersi dello spettro di attività commerciali svolte sul sedime (commercializzazione aeroportuale) condizionerebbe le scelte strategiche del gestore relativamente all'offerta *aviation* e ne disciplinerebbe l'eventuale potere di mercato. Si sostiene, infatti, che il desiderio di accrescere gli introiti di origine commerciale potrebbe indurre quest'ultimo a praticare tariffe aeronautiche più competitive, così da attirare crescenti volumi di traffico – i ricavi commerciali sono, infatti, una funzione positiva del livello di traffico passeggeri -. Questa posizione, sebbene minoritaria e non accompagnata da sufficienti verifiche empiriche, vanta, in realtà, apprezzabili argomentazioni ed autorevoli argomentatori. Cfr. Starkie D. e Yarrow G. (2000) e Trethaway M. (2001).

III. IL FUTURO DELL'INDUSTRIA AEROPORTUALE TRA REGOLAZIONE E CONCORRENZA

Le pagine precedenti propongono un'analisi complessiva dell'industria aeroportuale italiana, condotta nella duplice prospettiva delle possibilità della concorrenza e delle incertezze della regolazione. Il quadro che emerge è tutt'altro che rassicurante. Sovrapposizione di regole e regolatori, insufficiente attività di monitoraggio, assenza di un programma chiaro di politica industriale, scarsa o inadeguata considerazione della concorrenza: sono questi i segni più evidenti del difficile cammino del settore verso regole più certe e mercati più aperti.

È giocoforza osservare, a questo punto, come molte delle difficoltà di percorso siano da imputare all'inadeguatezza della guida, ovvero ad assetti istituzionali che non sciolgono, bensì esasperano il problema della sovrapposizione di ruoli ed obiettivi dello Stato e, soprattutto, non assicurano adeguata credibilità all'impegno regolatorio. È noto, infatti, che un regolatore instabile e cangiante, perché esposto agli umori alterni della politica, manifesti una strutturale incapacità nel dettare indirizzi stabili o nel condizionare efficientemente le condotte di mercato – si pensi, ad esempio, alle scelte d'investimento – (Majone, 1996). Se accade, poi, che chi è investito delle funzioni di monitoraggio risulta privo delle risorse necessarie o di strumenti sanzionatori effettivi, la mancata attuazione delle regole diviene inevitabilmente una costante nelle scelte degli operatori. Una condotta, peraltro, legittimata – in un certo senso – dalla mancata reazione dell'ordinamento.

È, del resto, opinione largamente diffusa che lo sviluppo dell'industria del trasporto aereo debba passare attraverso una razionalizzazione del sistema istituzionale. In particolare, è facile commentare che l'istituzione di una autorità indipendente di regolazione costituisca un percorso quasi inevitabile per le sorti di un settore sospeso tra incertezze del passato e nuove sfide del futuro. E ciò non solo perché la dismissione del pacchetto di controllo di Alitalia lo imporrebbe forse come obbligo giuridico⁴⁴ o perché tale è l'assetto istituzionale imposto agli Stati Membri dalla proposta di direttiva in materia tariffaria attualmente in discussione a Bruxelles. In gioco c'è molto di più. L'indipendenza servirebbe, infatti, a restituire credibilità alla decisione stessa di regolare, a soddisfare legittime istanze di certezza del diritto, a rendere presumibilmente più efficiente e snello il processo regolatorio, a sensibilizzare verso obiettivi di promozione del mercato e diffusione della concorrenza. È, del resto, interesse degli operatori, prima ancora che degli utenti, potersi confrontare con istituzioni forti, credibili nell'imporre le regole e nell'assicurarne l'esecuzione, nonché ispirate alla logica del dialogo e della partecipazione allargata ai

⁴⁴ Cfr. Napolitano (2006a).

processi decisionali (Napolitano, 2006b).

A tal proposito, la recente proposta di costituzione di una Autorità dei trasporti costituisce, ad avviso di chi scrive, un passo nella giusta direzione. Questa dovrebbe accorpate tutte le funzioni di regolazione e promozione della concorrenza in materia di accesso alle infrastrutture (autostradali, aeroportuali, portuali e ferroviarie) ed erogazione dei servizi di trasporto, sommando in capo a sé competenze che, allo stato attuale, risultano variamente disperse. L'auspicio è, però, che non ci si trovi, di qui a qualche mese, a commentare l'ennesima occasione mancata per il rilancio del sistema dei trasporti, come peraltro ripetutamente accaduto nel corso degli ultimi dieci anni (Boitani, 2000). Del resto, la stessa scelta di un regolatore comune per l'intero settore dei trasporti – opzione diametralmente opposta rispetto a quella operata nella sempre citata esperienza inglese – risponde a logiche perfettamente condivisibili in un'industria nella quale si richiedono scelte pensate in ottica sistemica (vedi *supra*).

In definitiva, la costituzione di un'autorità indipendente di regolazione costituisce un importante crocevia per le sorti di questo settore. Ciò non significa, però, che lo sforzo riformatore debba limitarsi ai soli aspetti istituzionali: il mercato richiede norme chiare e scelte coraggiose, in tempi ragionevolmente brevi. In altri termini, anche al di là della più o meno rapida transizione verso soluzioni istituzionali più efficienti e credibili, non v'è dubbio circa la necessità e l'urgenza di interventi ulteriori, che assecondino quella elementare esigenza di certezza che accomuna praticamente tutti gli attori del sistema – operatori, vettori, passeggeri –.

In questa prospettiva, si ritiene che un'attività di razionalizzazione e, per certi versi, di semplificazione dell'intero quadro normativo costituisca un punto di partenza imprescindibile. Senza uno sforzo di chiarezza è, infatti, ben difficile che iniziative di maggior dettaglio – si pensi, ancora una volta, alla promozione degli investimenti o alle scelte di privatizzazione – possano sortire i risultati auspicati. Sul fronte tariffario, peraltro, l'approvazione della delibera CIPE 38/07 costituisce un primo, apprezzabile contributo alla chiarezza delle norme ed alla trasparenza dei corrispettivi, sebbene appaia saggio attendere la pubblicazione delle linee guida d'attuazione prima di formulare giudizi definitivi. Interventi di sistemazione delle attuali posizioni concessorie richiederebbero anch'essi la giusta priorità.

Ma non basta adottare scelte specifiche o singole misure, pur condivisibili, se esse si limitano a risolvere solo parte del problema. Occorre, piuttosto, lavorare al disegno complessivo. La qual cosa vuol dire evitare la mera giustapposizione di nuovi tasselli – anche se in sé apprezzabili – e privilegiare una ricomposizione di tutti i pezzi, quelli già

esistenti e quelli che si vorrà aggiungere, secondo una logica d'insieme, coerente con un disegno chiaro e condiviso di politica industriale e regolatoria. In attesa di novità sotto il profilo del design istituzionale, una strategia industriale di lungo periodo e di più ampio respiro potrebbe trovar accoglienza, ad esempio, in un nuovo Piano nazionale dei Trasporti.

Non v'è dubbio, infine, che un disegno efficace richieda il contributo di tutti (attori di mercato ed istituzioni, ai vari livelli) e, soprattutto, una chiara definizione di obiettivi e priorità strategiche. A tal proposito, nel seguito si individuano – in estrema sintesi – le questioni più delicate da affrontare e si offre una prima riflessione sui caratteri che dovrebbe assumere il richiesto riassetto strutturale e regolamentare del settore.

a) *La concorrenza per il mercato.* L'utilizzo di procedure trasparenti e non discriminatorie per l'assegnazione delle concessioni di gestione andrebbe esteso ben oltre i limiti angusti in cui la circoscrivono le attuali disposizioni del Codice. Appare, infatti, ipocrita la condotta di chi riconosce in linea di principio i benefici della concorrenza, salvo, poi, rinnegarli in punto di fatto. Nella stessa prospettiva si colloca anche l'auspicio di una riduzione del termine quarantennale di durata del titolo (vedi *infra*). Con questo, peraltro, non si vuol affermare che la *concorrenza per il mercato* sia di per sé soluzione ottimale e compiuta – di *first-best* –, in quanto alcune delle condizioni che la teoria economica giudica essenziali al suo successo (elevato numero di concorrenti, possibilità per il banditore di scrivere un contratto completo, equilibrio nelle posizioni di partenza) risultano ampiamente estranee al contesto industriale d'interesse. È difficile, ad esempio, che l'*incumbent* – persino un *incumbent* non particolarmente efficiente – possa perdere la gara; eppure, la sua esposizione ad un rischio di sostituzione – seppur ridotto – offre un minimo di incentivo addizionale all'efficienza che sarebbe scorretto trascurare. Inoltre, la *concorrenza per il mercato* consentirebbe quantomeno di estrarre informazioni ulteriori rispetto a quelle ricavabili dal semplice confronto *chiuso* tra *incumbent* e regolatore (Fonderico, 2006). In definitiva, i benefici della gara ne sopravanzano presumibilmente i costi d'implementazione, al punto da sollecitare scelte più coraggiose. Ciò a patto di aver ben chiaro che, prima di ricorrere a procedure competitive, risulta cruciale definire bene le regole del gioco, a meno di rischiare che l'incertezza condizioni pesantemente l'esito della gara, più di quanto sia ragionevolmente tollerabile.

Tabella 1 – Struttura proprietaria dei dieci più grandi aeroporti italiani per volume di traffico

Aeroporto	Principali azionisti	Struttura proprietaria
Roma (Fiumicino + Ciampino) AdR. SpA	Leonardo S.r.l. (51,2%) Macquarie Airports Luxembourg SA ⁴⁵ (44,7%) Altri azionisti (4,1%)	Maggioranza privata
Milano (Malpensa + Linate) SEA SpA	Comune di Milano (84,56%) Provincia di Milano (14,56%) Altri azionisti pubblici e privati (0,88%)	Maggioranza pubblica
Venezia Tessera SAVE SpA	Marco Polo Holding Srl (38,98%) Comune di Venezia (14,10%) Provincia di Venezia (12,29%) Altri azionisti (34,63%)	Maggioranza privata
Catania SAC SpA	ASAC – Associazione Sviluppo Aeroportuale Catanese - (100%)	Maggioranza pubblica
Bergamo Orio al Serio SACBO SpA	SEA SpA (49,98%) Comune di Bergamo (13,84%) Provincia di Bergamo (13,20%) Banche Popolari Unite (10,05%) Camera di commercio Bergamo (6,56%) Altri azionisti (6,37%)	Maggioranza pubblica
Napoli GESAC SpA	BAA Italia (65%) Comune di Napoli (12,5%) Provincia di Napoli (12,5%) SEA SpA (5%) Interporto campano SpA (5%)	Maggioranza privata
Palermo GESAP SpA	Provincia Regionale Palermo (40,87%) Comune di Palermo (31,33%) Camera Commercio Palermo (21,84%) Altri azionisti (5,96%)	Maggioranza pubblica
Bologna SAB SpA	Camera Commercio Bologna (50,45%) Comune di Bologna (16,75%) Provincia di Bologna (10%) Regione Emilia Romagna (8,8%) Altri azionisti (14%)	Maggioranza pubblica
Torino SAGAT SpA	Comune Torino (38%) Edizione Holding SpA (24,38%) IMI Investimenti SpA (12,40%) Regione Piemonte (8%) Provincia Torino (5%) Altri azionisti (12,21%)	Maggioranza pubblica
Pisa SAT SpA	Regione Toscana (21,09%) Società Ind. Partecipazioni SpA (12,45%) Provincia Pisa (11,57%) Comune Pisa (10,55%) Camera Commercio Pisa (9,82%) Cassa di Risparmio Lucca (7,55%) Altri azionisti (26,97%)	Maggioranza pubblica

Fonte: Banca dati Cerved (2006)

⁴⁵ E' degli ultimissimi giorni la notizia della formulazione, da parte di Gemina - azionista di Leonardo S.r.l. -, di un'offerta d'acquisto per l'intero pacchetto azionario di Macquarie. L'acquisto consentirà a Gemina il controllo individuale e di diritto della società di gestione degli scali romani.

b) *Le privatizzazioni.* Gli assetti di *governance* degli scali italiani risultano estremamente eterogenei, come dimostra efficacemente la tabella 1 in riferimento ai più grandi aeroporti nazionali. I pochi scali a prevalente partecipazione privata (Roma, Napoli, Venezia e Firenze) convivono, infatti, con la moltitudine di gestioni a controllo pubblico maggioritario o integrale. Peraltro, altrettanta disparità si riscontra anche altrove. In particolare, con la sola eccezione degli aeroporti londinesi, degli scali di Copenhagen, Edimburgo, Vienna e Zurigo e dei principali aeroporti di Australia e Nuova Zelanda ed escludendo, poi, la consistente (ma minoritaria) partecipazione privata al capitale degli scali di Francoforte, Amburgo e Bruxelles⁴⁶, il controllo pubblico nella gestione delle infrastrutture costituisce la regola generale su entrambe le sponde dell'Atlantico. In effetti, le stesse stime empiriche più recenti non offrono evidenze definitive a favore del privato (Schneider, 2004; Oum *et al.*, 2006), sebbene occorre riconoscere che la capacità predittiva di molti degli studi disponibili appare largamente condizionata dall'eccessiva eterogeneità delle gestioni confrontate (in termini di contesto regolatorio e di mercato) e/o dall'esclusiva focalizzazione sulle performance finanziarie (la qualità dell'offerta risulta di solito trascurata). Tuttavia, sembra prevalere – seppur formulata con intensità varia – una certa preferenza per le gestioni privatizzate, tanto nella letteratura empirica ed, ancor più, in analisi di taglio più teorico. Del resto, l'opzione per il privato trova oggi ulteriori conferme nel più recente trend di accresciuta concorrenza aeroportuale. L'esistenza di un incentivo privato al profitto risulta, infatti, senz'altro funzionale a contesti di mercato sempre più dinamici e competitivi, nei quali la qualità del servizio – ancor più del prezzo – costituisce leva critica del successo. Considerazioni di varia natura confermano, insomma, l'opportunità di una scelta più convinta a favore delle privatizzazioni. Si fa osservare, infine, che, in Italia, l'opzione per il privato consentirebbe anche di sciogliere alcune tra le contraddizioni più evidenti di un settore pubblico che, da un lato, ha un ovvio interesse a proteggere le sue imprese (e le loro rendite) e, dall'altro, si propone di tutelare le istanze dell'utenza.

c) *Gli investimenti.* Vera priorità del comparto è quella di riattivare un consistente ciclo di investimenti, che consenta di sanare il gap rispetto agli standard medi europei⁴⁷,

⁴⁶ Stando alle informazioni a noi disponibili, rimane anche aperto il progetto di privatizzazione di Schipol Group, la società che gestisce gli scali di Amsterdam e Rotterdam.

⁴⁷ La debolezza infrastrutturale del nostro sistema risiede nella ridotta capacità disponibile – soprattutto in riferimento al trasporto merci – e nell'insufficiente valorizzazione dell'intermodalità. Ne consegue una

raccogliere la sfida della crescita attesa della domanda e, più di tutto, promuovere effettiva concorrenza nel mercato a valle⁴⁸. In questo settore, del resto, la richiesta di mercato e di privato deriva anche dalle carenze infrastrutturali di un'industria abituata a vivere di elargizioni pubbliche, spesso erogate *a pioggia* e senza un minimo di pianificazione e monitoraggio sui risultati⁴⁹. Elargizioni che, per una serie di motivazioni e, più di tutto, in ragione di sollecitazioni comunitarie, sono ora destinate ad un graduale contenimento, con la conseguenza di rendere l'onere d'investimento una pertinenza quasi esclusiva del gestore. Ed allora, ove si ponga mente alla deprimente programmazione d'espansione per i prossimi anni con la consapevolezza dei rischi sottesi, vien facile acquistare contezza dell'opportunità e dell'urgenza di interventi di promozione. In particolare, il rilancio degli investimenti richiede, oltre che – ancora una volta – una ragionevole certezza e stabilità del quadro giuridico⁵⁰, anche la promozione di strumenti nuovi o l'incentivazione di modelli di più efficace condivisione del rischio tra settore pubblico e privato o tra diversi operatori privati (si pensi alla finanza di progetto).

d) *L'estensione del till*. La l. 248/2005, innovando profondamente rispetto al previgente regime normativo, prevede che «la misura iniziale dei diritti [...] veng[a] determinat[a] tenendo conto [...] di una quota non inferiore al 50 per cento del margine [...] di attività non regolamentate». Semplificando brutalmente rispetto a questioni che da sole richiederebbero dettagliata trattazione monografica, l'attuale regime del *single till*, anche indipendentemente dalla formulazione più o meno estensiva scelta dal CIPE⁵¹,

domanda effettiva di traffico largamente inferiore rispetto a quella potenziale. Per un confronto sulla propensione all'investimento dei principali scali europei, cfr. ACI (2005).

⁴⁸ Come osservato nelle pagine precedenti, uno degli ostacoli più forti alla promozione di una reale concorrenza tra vettori risiede proprio nella insufficiente capacità disponibile e nell'uso strategico di risorse scarse, soprattutto da parte delle compagnie storiche.

⁴⁹ Nonostante l'appello della Corte dei Conti al ridimensionamento dei finanziamenti statali, essi rimangono ancora molto generosi: tra 1997 ed il 2004 lo Stato ha finanziato investimenti per complessivi 74 milioni di euro, ai quali vanno aggiunti i 616 milioni provenienti da Bruxelles.

⁵⁰ In particolare, si avverte l'urgenza di iniziative in grado di assicurare la sistemazione dei rapporti precari, una più chiara definizione delle competenze istituzionali in materia di investimenti e una trasparente definizione delle modalità con cui le spese in conto capitale sono ammesse in tariffa. Ci si auspica che molte di queste questioni possano trovare accoglienza nelle linee guida d'attuazione della delibera CIPE 2007, di prossima pubblicazione.

⁵¹ In realtà, il legislatore adotta una soluzione ibrida (*middle till*), limitandosi a prescrivere che una quota parte del margine commerciale – *non inferiore al 50 per cento* – sia considerata nel calcolo delle tariffe, lasciando al CIPE la definizione puntuale della percentuale di contribuzione. La delibera CIPE 2007 opta per una percentuale esattamente del 50 per cento, ma la formulazione ampia della l. 248/2005 non esclude l'adozione (più o meno prossima nel tempo) di un regime di *single till* puro, nel quale la totalità del margine commerciale concorre alla determinazione delle tariffe.

costituisce soluzione deprecabile, come implicito, peraltro, nell'esperienza internazionale più recente⁵². Per effetto dell'attivazione di un meccanismo di sussidiazione incrociata tra attività aeronautiche e non, il *single till* – anche se accolto, come da noi, solo in formula ibrida – determina, infatti, tariffe artificialmente basse, pertanto incapaci di inviare efficienti segnali di prezzo all'utenza o di consentire un'ottimale programmazione d'espansione del sistema⁵³. Peraltro, a chi fa osservare che attraverso tale meccanismo si consente il controllo del potere di mercato del gestore in riferimento alle attività commerciali si potrebbe obiettare che è il mezzo, e non il fine, ad essere criticabile, potendo quest'ultimo essere realizzato attraverso meccanismi meno distortivi⁵⁴ – ad esempio, attraverso un separato *price cap* o l'applicazione della disciplina della concorrenza –. Non v'è dubbio, insomma, che anche la gestione delle attività non strettamente aeronautiche sollevi talora un problema di controllo delle condotte del gestore⁵⁵. Tuttavia, perseguire obiettivi variegati con un unico strumento risulta difficile e pericoloso, tanto quanto correre con due piedi in una sola scarpa.

- e) *La questione degli slot*. La constatazione delle inefficienze legate agli attuali meccanismi di assegnazione degli slot suggerisce l'opportunità di una transizione verso soluzioni di maggior orientamento al mercato. In tal senso, vanno salutate con vivo apprezzamento, nella misura in cui realizzano obiettivi di promozione della concorrenza e sviluppo del traffico aereo, le più recenti prese di posizione della Commissione Europea ed, in particolare, l'avvio di un processo di consultazione che si spera possa dare risposte efficaci in tempi brevi. Si fa notare, peraltro, che, alla sostanziale apertura della Commissione verso la creazione di un mercato secondario ufficiale, si contrappone una

⁵² In Inghilterra, paese comunemente associato alla regolazione di tipo *single till*, si valuta – per la verità, ormai da tempo – l'opportunità di transizione verso un sistema di *dual till*.

⁵³ Un gestore razionale compara presumibilmente il costo marginale dell'espansione di capacità con il ricavo marginale atteso (aeronautico e non) – si osservi che i ricavi commerciali sono una funzione positiva del volume di traffico –. Se non gli è consentito internalizzare integralmente il ricavo commerciale, l'operatore manifesta un incentivo sub-ottimale all'investimento o tende a rinviarne la realizzazione a momenti di stretta necessità (Gillen e Morrison, 2004).

⁵⁴ In realtà, anche le altre argomentazioni tradizionalmente addotte a sostegno del *single till* (distribuzione della ricchezza tra vettori e gestori, crescita del volume di traffico, *Ramsey pricing*, costi di gestione, allocazione delle infrastrutture) si prestano a facili contro-argomentazioni. La loro analisi puntuale esula, però, dalle finalità specifiche di questa trattazione.

⁵⁵ In realtà, anche quest'ultimo punto meriterebbe separata attenzione, allo scopo di bandire pericolose generalizzazioni. Si è soliti sostenere, argomentando in termini di *customer ownership* fisica del passeggero in attesa del volo, che il gestore aeroportuale dispone di un significativo potere di mercato anche nell'offerta di servizi commerciali o di spazi destinati alla loro erogazione. In realtà, un'estensione generalizzata di tali conclusioni appare scorretta, perché non considera il fatto che margini commerciali apparentemente elevati si limitano a riflettere talora la semplice esistenza di *rendite di localizzazione* e non comportano, pertanto, perdite di benessere sociale. Cfr. Australian Productivity Commission (2002).

posizione maggiormente tiepida verso iniziative più incisive, in grado di agire sull'allocazione primaria. A ben vedere, però, lo sviluppo del *secondary trading*, pur costituendo di per sé iniziativa apprezzabile⁵⁶, risulta in realtà inidoneo, se preso isolatamente, a correggere le inefficienze dell'allocazione amministrativa originaria. Ciò, perché il rarefatto *mondo coasiano*, nel quale lo scambio di mercato assicura l'efficiente allocazione delle risorse indipendentemente dall'assegnazione iniziale, costituisce un'approssimazione eccessiva per realtà industriali nelle quali prevalgono condizioni di asimmetria informativa e condotte strategiche⁵⁷ (Condorelli, 2006). Sarebbe, allora, opportuno intervenire anche sull'allocazione primaria degli slot. Ad esempio, una parziale e progressiva sottrazione dei diritti detenuti a titolo di *grandfathering* e una successiva riassegnazione tramite procedure concorrenziali – per lo più basate su meccanismi d'asta⁵⁸ – assicurerebbe l'assegnazione ai vettori che ad essi attribuiscono maggior valore o che sono in grado di farne l'uso più efficiente⁵⁹. Già nel 2004, del resto, in un lavoro commissionatogli dalle istituzioni comunitarie, NERA vagliava l'opportunità (e la fattibilità) dell'ipotesi di aggiudicare annualmente il 10 per cento del totale degli slot, con un termine decennale di durata del diritto stesso. Il giudizio non del tutto soddisfacente che se ne traeva (alti costi, difficoltà di implementazione, condizionamenti per la programmazione strategica dei vettori) suggerisce l'opportunità di individuare soluzioni meno radicali (una percentuale inferiore di slot da allocare) o un miglior design delle gare (una *clock-proxy auction*, ad esempio), ma non – come sembrerebbe intenzione della Commissione – il completo abbandono dello strumento. Ma la questione, come noto, incide su interessi rilevanti, i quali troppo spesso impediscono l'assoluta serenità di giudizio.

f) *La sfida della concorrenza*. Ultimo punto – ma non certo in ordine di importanza – è la sfida della concorrenza. Come osservato nelle pagine precedenti, quando l'essenzialità dell'infrastruttura e la naturalità stessa del monopolio iniziano a vacillare, al passo con

⁵⁶ Negli USA, ove lo scambio dei diritti aeroportuali è permesso da anni, il mercato secondario degli slot è una realtà consolidata e di discreto successo.

⁵⁷ Ad esempio, un vettore potrebbe non voler cedere slot ad un concorrente pur di non contribuire al rafforzamento della sua capacità competitiva.

⁵⁸ In particolare, l'esistenza di relazioni di complementarità (*exposure problem*) suggerisce l'opportunità di aste combinatorie.

⁵⁹ Altra opzione proposta è quella di applicare un sistema di *congestion pricing*. La soluzione, però, non soddisfa del tutto, perché il controllo della domanda attraverso il sistema dei prezzi potrebbe essere molto difficile e richiedere continui aggiustamenti. Meglio controllare la quantità e lasciare che il mercato riveli la sua disponibilità a pagare, come accade nel caso delle aste (Smith, 2004).

l'evoluzione del mercato, la concorrenza assume contorni di maggior realismo e sollecita coerenti revisioni dell'impianto di *policy* consolidato. *In primis*, diviene cruciale assicurare maggior *parsimonia regolatoria*, circoscrivendo, ad esempio, il controllo pubblico delle condotte di mercato entro ambiti di necessità, ovvero quelli nei quali la regolazione risulta «meno imperfetta della competizione»^{60 61} (Starkie, 2002). Ciò evita che la concorrenza, ove esista, sia condizionata o distorta proprio da una regolazione apprestata sul presupposto che la prima non funzioni adeguatamente⁶². Del resto, nella realtà inglese, tradizionalmente citata come esperienza d'avanguardia, i soli aeroporti londinesi e quello di Manchester sono sottoposti a controllo regolatorio. Più in generale, la constatazione dei costi e delle distorsioni dell'intervento pubblico correttivo ravviva costantemente – e su ciascuna sponda dell'Atlantico – il dibattito intorno alla scelta tra regolazione *ex-ante* o mero monitoraggio *ex-post* delle condotte. Va poi rammentato che la concorrenza, lungi dal costituire un esito spontaneo del mercato, è in primo luogo il frutto di una precisa scelta politica (Stelzer, 2003). In altri termini, la promozione di effettive dinamiche competitive (inter-modali ed intra-modali) nel settore aeroportuale e, più in generale, in quello del trasporto passeggeri dovrebbe fare da bussola ad ogni iniziativa normativa. Sarebbe vano, infatti, sperare che questa sia in grado di diffondersi spontaneamente, anche a dispetto di interventi pubblici che vanno in tutt'altra direzione⁶³. In questa prospettiva, peraltro, la costituzione di una Autorità indipendente dei trasporti dovrebbe garantire – almeno in teoria – maggior sensibilità verso istanze di regolazione pro-concorrenziale. In cosa debba, poi, consistere concretamente questa maggior sensibilità verso l'apertura del mercato è discorso a parte, del quale sarebbe, peraltro, difficile dar conto integralmente nel ridotto spazio disponibile. Basti, però, rammentare l'opportunità – tra le tante auspicabili – di misure di separazione proprietaria (o gestionale) tra aeroporti limitrofi o la necessità di razionalizzazione del sistema degli aiuti pubblici agli aeroporti, nel senso di assicurarne

⁶⁰ La scelta in questo trade-off tra imperfetta regolazione ed imperfetta concorrenza potrebbe trovar sostegno negli strumenti, da tempo sperimentati in altri sistemi, dell'analisi di impatto della regolazione (*Regulatory Impact Assessment – RIA*).

⁶¹ Si fa osservare che, sulla base delle osservazioni formulate, è la singola tratta servita, piuttosto che l'intero aeroporto, a dover costituire – almeno in teoria – il punto di riferimento per il giudizio sull'opportunità di regolare, essendo questa la dimensione (geografica e merceologica) entro la quale è consentito l'esercizio del(l') eventuale) potere di mercato.

⁶² L'impegno ad una regolazione più leggera assicura contro il rischio che gli eccessi della regolazione stessa possano risolversi, nella sostanza, in interventi protettivi dei soggetti regolati, con esiti paradossalmente inibitori rispetto alle finalità di sviluppo del mercato.

⁶³ Occorre riconoscere, peraltro, che la nuova delibera CIPE in materia di regolazione tariffaria sembrerebbe mostrare maggior sensibilità verso istanze di regolazione pro-concorrenziale (vedi *infra*, scelte in materia di trattamento regolatorio degli asset pubblici).

una preliminare verifica in termini di razionalità economico-finanziaria e di impatto distorsivo sulla concorrenza (in linea, peraltro, con i più recenti orientamenti comunitari in materia). Inoltre, l'auspicata transizione verso logiche di mercato nell'assegnazione degli slot, così come la promozione di iniziative di espansione della capacità esistente si collocano anch'esse nella prospettiva dell'apertura del mercato; esse consentirebbero, infatti, l'eliminazione di alcuni vincoli non necessari alla libertà di scelta (infrastrutturale) del vettore, intensificandone, per conseguenza, il potere di minaccia (*countervailing power*). A tutto ciò si aggiunga, poi, l'auspicio di una maggior trasparenza nelle condizioni praticate dai gestori, che ponga il consumatore nella condizione di poter confrontare ed operare, pertanto, scelte più consapevoli⁶⁴.

In definitiva, le più recenti evoluzioni competitive sollecitano una progressiva riformulazione del ruolo della regolazione e l'abbandono di schemi concettuali tradizionali. Da un lato, si richiede una progressiva compressione degli spazi dell'intervento pubblico correttivo; dall'altro, si auspica maggior sensibilità verso istanze di promozione del mercato e della concorrenza. Anche nel settore aeroportuale, insomma, è la concorrenza la vera sfida del prossimo futuro.

IV. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

Questa breve trattazione si propone come percorso esplorativo delle dinamiche di un settore tanto trascurato dal dibattito scientifico, quanto cruciale per lo sviluppo e la competitività del paese. In particolare, due sono i sentieri principali – per la verità, destinati ad innumerevoli intrecci – nei quali si dipana il percorso ricognitivo affrontato in queste pagine: da un lato, l'incertezza delle regole e la scarsa credibilità dell'impegno a farne rispettare il contenuto; dall'altro, il lento dispiegarsi della concorrenza. Si ritiene, infatti, che la contemporanea considerazione di tali aspetti offra un'ineguagliabile chiave di lettura delle ambiguità che connotano l'intervento pubblico nel settore aeroportuale.

Un intervento confuso, dominato dall'instabilità e dalla scarsa credibilità delle scelte, nel quale trova terreno fertile e, in un certo senso, legittimazione la costante disapplicazione delle regole stesse da parte dei destinatari. Un intervento che assume, poi, – quasi fosse

⁶⁴ Primi apprezzabili interventi in tal senso si trovano nel c.d. *pacchetto Bersani* (si pensi al divieto di pubblicizzare tariffe aeree nette, non comprensive, cioè, dell'ammontare degli oneri aeroportuali). Scelte ancor più incisive (ad esempio, una separata e chiara evidenziazione delle singole componenti del prezzo del biglietto) sarebbero parimenti auspicabili.

impossibile il contrario – l'assenza di concorrenza o, perlomeno, la superiorità degli strumenti della regolazione rispetto agli esiti del mercato: la qual cosa corrisponde senz'altro a verità nella gran parte dei casi, ma non vale necessariamente per ciascuno scalo.

Un intervento, infine, che, nella smania di controllare tutto e tutti, finisce esso stesso con il soffocare spontanee dinamiche d'apertura, piuttosto che lavorare alla loro promozione.

Nella trattazione si è osservato, poi, come molte di queste ambiguità trovino ragion d'essere in assetti istituzionali della regolazione di per sé inadeguati ad assecondare istanze di sviluppo e tutela dell'utenza. È, del resto, opinione condivisa che l'istituzione di una autorità indipendente di regolazione costituisca un importante crocevia per le sorti di un settore sospeso tra criticità del passato e sfide del futuro. Ciò, sempre che – come sembra – il disegno di legge per la revisione del sistema delle *Authorities* di mercato sia destinato ad avere un seguito.

Peraltro, in attesa dell'auspicabile revisione dei profili istituzionali, il sistema necessita quantomeno di un'attività di razionalizzazione e, per certi versi, di semplificazione dell'intero quadro normativo, da realizzare in coerenza con una rigorosa programmazione strategica delle politiche pubbliche nell'intero settore dei trasporti – un nuovo e più coraggioso Piano generale dei trasporti, ad esempio –. Una programmazione che privilegi le priorità più evidenti: la promozione degli investimenti, una scelta più convinta a favore del privato e, più di tutto, l'apertura del mercato.

Del resto, il clima di rinnovata attenzione al comparto che inizia a respirarsi presso le nostre istituzioni – così come a Bruxelles –, implicito nelle numerose iniziative in cantiere (vedi, ad esempio, la delibera CIPE 38/07 e le proposte di direttive comunitarie), autorizza aspettative ottimistiche. L'auspicio è, però, che si inizi a ragionare in un'ottica d'insieme – o di sistema, come è d'uso affermare –, così da evitare lacune, sovrapposizioni e contraddizioni, nelle quali trovano vita facile opportunismi e distorsioni. Gli stessi, cioè, che alimentandosi delle contraddizioni di un intervento pubblico non sorretto da un chiaro disegno strategico, condizionano da anni le sorti di un settore vitale per il Sistema-Paese.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- ACI (2005), *Building for the future – paying for the airport of tomorrow*, risorsa on-line (www.aci-europe.org)
- Adani M. (2006), *Il livello di concorrenza e di apertura al mercato della gestione aeroportuale*, relazione al convegno GRIF su «Aeroporti e crescita economica: infrastrutture, mercato ed implicazioni per lo sviluppo del Paese», Roma, Università LUISS Guido Carli.
- AGCM (2004), *Liberalizzazione e privatizzazione delle attività aeroportuali*, segnalazione al Parlamento ed al Governo, in «Bollettino», n. 5/2004.
- ARCH (2001), *Sustainable Alternatives to Short Air Trips. An Overview of Possible Actions*, project founded by European Commission.
- Australian Productivity Commission (2002), *Price Regulation of Airport Services*, inquiry report.
- Barone G. e Bentivogli C. (2006), *Il trasporto aereo in Italia: ancora un caso di regolazione incompiuta?*, in «Mercato, Concorrenza, Regole», n. 1.
- Barrett S. (2000), *Airport Competition in the Deregulated European Aviation Market*, in «Journal of Air Transport Management», n. 6.
- Betancor O. e Rendeiro R. (1999), *Regulating Privatized Infrastructures and Airport Services*, World Bank policy research working paper n. 2180.
- Boitani A. (2000), *Un'Autorità di regolazione dei trasporti?*, in «L'Industria», n. 4.
- Boitani A. e Petretto A. (1999), *Privatizzazione ed Autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità: un'analisi economica*, in «Politica Economica», n. 3.
- Cassese S. (2002), *Dalle regole del gioco al gioco con le regole*, in «Mercato, Concorrenza, Regole», n. 2.
- CERTET, Università «L. Bocconi» (2003), *Analisi del mercato del trasporto aereo in Italia: un quadro sistematico ed aggiornato*, lavoro commissionato da ASSAEREO.
- CERTET, Università «L. Bocconi» (2006), *Il rapporto tra vettori ed aeroporti: analisi e valutazione del sistema di regolazione in Italia*, lavoro commissionato da ASSAEREO.
- Civil Aviation Authority UK (2000), *The Single Till and the Dual Till Approach to the Price Regulation of Airports*, consultation paper.
- Civil Aviation Authority UK (2003), *Economic Regulation of Airports*, general guidance.
- Clò A. (2004), *Concorrenza e sviluppo nel sistema aeroportuale italiano*, in «L'Industria», n. 3.
- Colangelo G. e Giannaccari A. (2006), *Strategie commerciali e politiche antitrust*, in A. Macchiati e D. Piacentino (a cura di), *Mercato e politiche pubbliche nell'industria del trasporto aereo*, Il Mulino.
- Commissione Europea (2004), *Commercial Slot Allocation Mechanisms in the Context of a Further Revision of Council Regulation (EEC) 95/93 on Common Rules for the Allocation of Slots at Community Airports*, Commission staff working document.
- Commissione Europea (2005), *Orientamenti comunitari concernenti il finanziamento degli aeroporti e gli aiuti pubblici per l'avvio di attività delle compagnie aeree operanti su aeroporti regionali*, documento di consultazione.

- Commissione Europea (2007), *Proposal for a directive of the European Parliament and of the Council on Airport Charges*.
- Condorelli D. (2006), *L'allocazione degli slot negli aeroporti congestionati*, in A. Macchiati e D. Piacentino (a cura di), *Mercato e politiche pubbliche nell'industria del trasporto aereo*, Il Mulino.
- Corte dei Conti (2003), *Relazione sul risultato del controllo della gestione finanziaria dell'Ente nazionale per l'aviazione civile (ENAC) del 2002*.
- Cranfield University (2002), *Study on Competition between Airports and the Application of State Aid Rule*, paper commissioned by European Commission.
- De Vincenti C. (2001), *Non solo telecomunicazioni ed energia: i problemi della liberalizzazione avviata nella regolazione delle altre utilities, intervento alla XIII Conferenza SIEP su «Stato o Mercato? Intervento Pubblico ed Architettura del Mercato»*, Pavia, Università di Pavia.
- de Wit J. (2004), *Privatization and Regulation of Amsterdam Airport*, in P. Forsyth *et al.*, *The Economic Regulation of Airports*, Ashgate.
- Dixit A. (1997), *Power of Incentives in Private versus Public Organizations*, in «American Economic Review», vol. 87, n. 2.
- Doganis R. (1992), *The Airport Business*, London, Routledge.
- Doganis R. (2001), *The Airline Business in the 21st Century*, London and New York, Routledge.
- Dresner M. (2006), *Leisure versus Business Passengers: Similarities, Differences and Implications*, in «Journal of Air Transport Management», n. 12.
- Fonderico G. (2006), *Il regime giuridico degli aeroporti*, in A. Macchiati e D. Piacentino (a cura di), *Mercato e politiche pubbliche nell'industria del trasporto aereo*, Il Mulino.
- Forsyth P. (2002), *Airport Price Regulation: Rationales, Issues and Directions for Reform*, working paper n. 19/02, Department of Economics, Monash University.
- Forsyth P. (2004), *Locational and Monopoly Rents at Airports: Creating them and Shifting them*, in «Journal of Air Transport Management», n. 10.
- Forsyth P. *et al.* (2004), *The Economic Regulation of Airports*, Ashgate.
- Freathy P. (2004), *The Commercialisation of European Airports: Successful Strategies in Decade of Turbulence?*, in «Journal of Air Transport Management», n. 10.
- Gilardi F. (2002), *Policy Credibility and Delegation to Independent Regulatory Agencies: a Comparative Empirical Analysis*, in «Journal of European Public Policy», n. 9.
- Gillen D. e Morrison W. (2004), *Airport Pricing, Financing and Policy: Report to National Transportation Act Review Committee*, in P. Forsyth *et al.*, *The Economic Regulation of Airports*, Ashgate.
- Gonzales-Savignat M. (2004), *Competition in Air Transport: the Case of the High Speed Train*, in «Journal of Transport Economics and Policy», n. 1.
- Graham A. (2003), *Managing Airports. An International Perspective*, Elsevier.

- La Spina A. e Majone G. (2000), *Lo Stato regolatore*, Il Mulino.
- Macchiati A. e Piacentino D. (a cura di) (2006), *Mercato e politiche pubbliche nell'industria del trasporto aereo*, Il Mulino.
- Majone G. (1996), *Temporal Consistency and Policy Credibility: Why democracies Need Non-majoritarian Institutions*, Working paper n. 96/57, Florence, European University Institute.
- Malina R. (2006), *Market Power and the Need for Regulation in the German Airport Market*, Discussion paper n. 10, Institute of Transport Economics, Munster.
- Martellini M. (a cura di) (2006), *Economia e gestione delle imprese aeroportuali*, Franco Angeli.
- Marzi G., Prosperetti L. e Putzu E. (2001), *La regolazione dei servizi infrastrutturali*, Il Mulino.
- McCarthy C. e McDonnell J. (2004), *Industry Structure and Contestability in the European Airport Business*, GARS paper (draft), Bremen, risorsa on-line www.garsonline.de.
- MacDonald *et al.* (2006), *Study on the Impact of the Introduction of Secondary Trading at Community Airports*, paper commissioned by European Commission.
- Napolitano G. (2006a), Il sistema di regolazione del trasporto aereo, in A. Macchiati e D. Piacentino (a cura di), *Mercato e politiche pubbliche nell'industria del trasporto aereo*, Il Mulino.
- Napolitano G. (2006b), *Il ruolo delle Autorità indipendenti di regolazione: riflessioni e proposte*, in ASTRID, risorsa on-line (www.uilpadirigentiministeriali.com).
- NERA Consulting (2004), *Study to Assess the Effect of Different Slot Allocation Schemes*, paper commissioned by European Commission.
- Nicoletti G. (1998), *Concorrenza ed efficienza nel settore aeroportuale*, in «Temi e Problemi» (a cura dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato), n. 9.
- Oum T.H., Adler N. e Yu C. (2006), *Privatization, Corporatization, Ownership Forms and Their Effects on the Performance of the World's Major Airports*, in «Journal of Air Transport Management», n. 12.
- Perna R. (2003), *Alla ricerca della regulation economicamente perfetta*, in «Mercato, Concorrenza, Regole», n. 1.
- Piacentino D. (2006), *La regolazione dei servizi infrastrutturali*, in A. Macchiati e D. Piacentino (a cura di), *Mercato e politiche pubbliche nell'industria del trasporto aereo*, Il Mulino.
- Polo M. (2002), *Le Autorità indipendenti: una analisi economica e una proposta di riordino*, in «Analisi Giuridica dell'Economia», n. 2.
- Ponti M. (2006), *Regolazione dei gestori per abbattere la rendita*, in «Il Sole-24 Ore» del 3 luglio 2006.
- Prosperetti L. (2002), *I rapporti tra regolazione e tutela della concorrenza. Teoria economica ed esperienze recenti*, in «Mercato, Concorrenza, Regole», n. 2.
- Renda A. (2006), *Qualcosa di nuovo nell'Air? Riflessioni al margine del dibattito internazionale sulla better regulation*, in «L'industria», n. 2.
- Schneider F. (2004), *Privatization in Austria: Some Theoretical Reasons and First Results about the Privatization Proceeds in General and of Vienna Airport*, in P. Forsyth *et al.*, *The Economic Regulation of Airports*, Ashgate.

- Sebastiani M. (2002), *Il settore aereo tra liberalizzazione e concentrazione*, in «L'Industria», n. 1.
- Sebastiani M. (2004), *Le gestioni aeroportuali tra Stato e mercato*, in «L'Industria», n. 3.
- Smith A.D. (2004), *La Guardia Slot Allocation. A Clock-Proxy Auction Approach*, Department of Economics, University of Maryland.
- Starkie D. (2001), *Reforming UK Airport Regulation*, in «Journal of Transport Economics and Policy», vol. 35, n. 1.
- Starkie D. (2002), *Airport Regulation and Competition*, in «Journal of Air Transport Management», n. 8.
- Starkie D. e Yarrow G. (2000), *The Single-Till Approach to the Price Regulation of Airports*, paper commissioned by CAA Economic Regulation Group.
- Stelzer I.M. (2003), *The Ingredients of Effective Competition Policy*, in C. Robinson, *Competition and Regulation*, IEA.
- Stiglitz J. (1998), *Distinguished Lecture on Economics in Government: The Private Uses of Public Interests: Incentives and Institutions*, in «The Journal of Economic Perspectives», vol. 12, n. 2.
- Teisberg E.O. (1993), *Capital Investment Strategies under Uncertain Regulation*, in «RAND Journal of Economics», vol. 24, n. 4.
- Trethaway M. (2001), *Airport Ownership, Management and Price Regulation*, InterVISTAS Consulting, commissioned paper, Canada Transportation Act Review.
- Winston C. (2006), *Government Failure versus Market Failure: Microeconomics Policy Research and Government Performance*, AEI-Brookings Joint Center for Regulatory Studies, Washington D.C.

ADDENDUM
-NOTA DI AGGIORNAMENTO SU REGOLAZIONE AEROPORTUALE-

Rispetto alla data di pubblicazione del presente articolo (agosto 2007), alcuni fatti rilevanti hanno investito la regolazione del settore aeroportuale. *In primis*, le linee-guida di implementazione della delibera CIPE 38/07 (alla cui attesa si fa richiamo nel testo) ed uno schema di contratto di programma tipo sono stati nel frattempo predisposti da ENAC. Tuttavia, alla data attuale, solo due istruttorie (Pisa e Napoli) sono state definitivamente perfezionate, mentre un'altra (Bologna) è ad un avanzato stato di completamento⁶⁵. In ogni caso, le relative tariffe non sono ancora diventate effettive.

Pertanto, nonostante gli sforzi, le tariffe aeroportuali rimangono al palo ormai dal 2000 (se non per taluni frammentari aggiornamenti) e, con esse, anche una programmazione degli investimenti coerente con le necessità e le sfide del mercato. Le cause della lentezza vanno ricercate nelle ambiguità ancora esistenti, nel comportamento opportunistico ed attendista dei gestori, nelle lungaggini della catena regolatoria, nell'assenza di efficaci meccanismi coercitivi per imporre la stipula dei contratti di programma: tutti elementi ampiamente prevedibili in assenza di quella credibile riforma dei profili istituzionali ipotizzata nell'articolo.

Peraltro, nell'anno appena concluso, ben tre interventi normativi hanno concorso a mutare (e complicare) il quadro regolatorio, in qualche modo legittimando l'attendismo dei gestori:

- l'art.17, comma 34bis, della legge 78/2009, il quale consente deroghe per la promozione degli investimenti, limitate ad aeroporti con più di 10 milioni di passeggeri;
- l'aumento temporaneo delle tariffe a partire dal gennaio 2010 (3 euro per grandi aeroporti, 2 euro per medi aeroporti, 1 euro per piccoli aeroporti) disposto dal CIPE - a titolo temporaneo e straordinario - con lo scopo di drenare risorse a sostegno degli investimenti;
- l'emanazione, nell'ambito di un più generale piano d'azione comunitario ("airport package"), della Direttiva 2009/12/CE sui principi di tariffazione aeroportuale: tale intervento è ispirato, tra l'altro, al principio della consultazione tra gestori ed utenti, il quale sottende a sua volta quell'idea di "concorrenza tra scali" a cui si uniforma l'intero articolo.

L'implementazione della Direttiva 2009/12/CE, la quale lascia ampi margini agli Stati Membri, costituirà presumibilmente l'occasione per una nuova riorganizzazione complessiva del sistema di regolazione aeroportuale in Italia. La speranza è che si tratti davvero dell'ultimo tentativo.

⁶⁵ Fonte: sito web di ENAC.

Peraltro, rimane attuale, anzi confermata dalla stessa Direttiva 2009/12/CE, l'esigenza di creare un'autorità di vigilanza indipendente, con poteri sostitutivi rispetto alla consultazione o accordo tra le parti, nonché di monitoraggio sul rispetto della disciplina di settore.

Quanto alle novità in tema di allocazione e circolazione degli slot aeroportuali, la Commissione Europea, in una recente Comunicazione del 30 aprile 2008, ha ritenuto di dover prendere atto ed in qualche misura legittimare la compravendita a titolo oneroso. La Commissione ha anticipato anche la volontà di valutare l'opportunità di coerenti modifiche del Regolamento 2004/793/CE.

Rimangono al palo, invece, proposte più ambiziose in tema di allocazione originaria degli slot, in qualche misura anche frustrate dalla crisi economico-finanziaria che ha investito (e continua ad investire) la domanda di servizi di trasporto aereo.

REFERENCES

- Ades, A. and Di Tella, R. (1999), “Rents, Competition and Corruption”, In *The American Economic Review*
- AEEG (2008), “Annual Report”
- Affuso, L. and Newbery, D. (2000), “Investment, Re-procurement and Franchise Contract Length in the British Railway Industry”, CEPR Discussion Paper
- Albano G.L. *et al.* (2006), “Preventing Collusion in Procurement” in Dimitri, N. *et al.*, *Handbook of Procurement*, Cambridge University Press
- Alderighi M. and Sparacino G. (2008), “Le gare e i contratti di servizio nel trasporto pubblico locale”, in *Economia dei Servizi*
- Amaral, M. *et al.* (2009), “Corruption, Collusion, and other Strategic Behaviors: The Case of Local Transport in London and France”, in *Utilities Policy*
- Antonioli, B. *et al.* (2001), “Le Aste e i Servizi Pubblici Locali”, *Società Italiana di Economia Pubblica*
- Armstrong, M. and Sappington, D.E. (2005), *Recent Developments in the Theory of Regulation*, Notes on the web
- Asker, J. and Cantillon E. (2004), “Properties of Scoring Auctions”, in *CEPR Discussion Papers*
- Athias, L. and Nuñez, A. (2008), “Winner’s Curse in Toll Road Concessions”, in *Economic Letters*
- Athias, L. and Saussier, S. (2005), *Contract Design and Extra Contractual Devices: The Case of Infrastructure Concession Contracts*
- Bajari, P. and Tadelis, S. (2001), “Incentives versus Transaction Costs: a Theory of Procurement Contracts”, in *RAND Journal of Economics*
- Baldwin, R. and Cave, M. (1999), “Franchising and its Limitations” in Baldwin, R. and Cave, M., *Understanding Regulation – Theory, Strategy and Practice*, Oxford University Press
- Bardelli, L. (1999), “Le implicazioni operative dell’affidamento mediante gara nella fornitura dei servizi pubblici locali”, *CRS Pro-Acqua*
- Baron, D.P. and Myerson, R. (1982), “Regulating a Monopolist with Unknown Costs”, in *Econometrica*
- Becker, G. (1983), “A Theory of Competition among Pressure Groups for Political Influence”, in *The Quarterly Journal of Economics*
- Bernardini, O. and Di Marzio, T. (2001), “La distribuzione di gas a mezzo di reti urbane in Italia: analisi del settore alla vigilia della liberalizzazione”, *AEEG*
- Bliss, C. and Di Tella, R. (1997), “Does Competition Kill Corruption?”, in *Journal of Political Economy*

- Boitani, A. (2005), “Per la liberalizzazione del trasporto locale”, in *La Voce*
- Boitani, A. and Cambini, C. (2001), “Regolazione e meccanismi di incentivo per i servizi di trasporto locale”, mimeo, Università Cattolica del Sacro Cuore and Politecnico Torino
- Boitani, A. and Cambini, C. (2004), “Le gare per i servizi di trasporto locale in Europa e in Italia: molto rumore per nulla?” in *Economia e Politica Industriale*
- Boitani, A. and Cambini, C. (2007), “To Bid or Not to Bid, This is the Question: The Italian Experience in Competitive Tendering for Local Bus Services”, in *MPRA Papers*
- Branco, F. (1997), “The Design of Multidimensional Auctions”, in *RAND Journal of Economics*
- Bulow, J. and Klemperer, P. (1996), “Auctions versus Negotiation”, in *American Economic Review*
- Calzolari, G. and Spagnolo, G. (2006), “Reputation and Collusion in Procurement”, in *University of Bologna Working Paper*
- Cambini, C. and Galleano, F. (2005), “Le gare per l’affidamento del servizio di trasporto urbano in Italia”, *Hermes*
- Celentani, M. and Ganuza, J. (2002), “Competition and Corruption in Procurement”, in *European Economic Review*
- Che, Y-K. (1993), “Design Competition through Multidimensional Auctions”, in *RAND Journal of Economics*
- Chong, E. and Huet, F. (2005), “Franchise Bidding for Natural Monopolies, Physical Assets Valuation and Contract’s Renewal and Incentives to Invest: The Case of the Water Sector in France”, *Working Paper*
- Chong, E. *et al.* (2005), “Public-Private Partnerships and Prices: Evidence from Water Distribution in France”, in *Review of Industrial Organization*
- CISPTEL Confservizi Toscana (2006), “Analisi delle Gare di Concessione per l’Aggiudicazione del Servizio di Distribuzione del Gas Naturale”, i quaderni NET n.37/2006
- Coviello, D. and Mariniello, M. (2008), “Does Publicity Affect Competition? Evidence from Discontinuities in Public Procurement Auctions”, in *CSEF Working Papers*
- COVIRI (2009), “Annual Report on Water Services in Italy”
- Demsetz, H. (1968), “Why Regulate Utilities?”, in *Journal of Law and Economics*
- Dewatripont, M., Jewitt, I. and Tirole, J. (2000), “Multitask Agency Problems: Focus and Task Clustering”, in *European Economic Review*
- Domberger, S. *et al.* (1986), “Competitive Tendering and Efficiency: The Case of Refuse Collection”, in *Fiscal Studies*
- Domberger, S. and Rimmer, S. (1994), “Competitive Tendering and Contracting in the Public Sector: A Survey”, in *International Journal of the Economics of Business*
- Doni, N. (2006), “L’Uso Strategico della Informazione del Banditore in un’Asta Multidimensionale”, *draft*, disponibile on the web

- Drusiani, R. (2006), “Il mercato idrico in Italia: la situazione delle gare e degli affidamenti”, in ASTRID
- Engel, E. et al. (2002), “Competition In or For the Field: Which Is Better?”, Cowles Foundation Discussion Paper
- Engel, E. et al. (2006), “Renegotiation with Holdup: Anticipating Spending and Infrastructure Concessions”, Cowles Foundation Discussion Paper
- Giacomelli, S. (2008), “La distribuzione del gas naturale in Italia: l’attuazione della riforma e i suoi effetti”, Banca d’Italia, in Questioni di Economia e Finanza, Occasional Paper
- Gibbons, R. (1992), *A Primer in Game Theory*, Harvester -Wheatsheaf
- Gibbons, R. (2005), “Incentives Between Firms (and Within)”, in *Management Science*
- Gomez-Lobo, A. and Szymansky, S. (1998), “A Law of Large Numbers: Bidding and Compulsory Competitive Tendering for Refuse Collection Contracts”, Institute for Fiscal Studies, Working Paper
- Gagnepain P. and Ivaldi, M. (2009), “Contract Choice, Incentives, and Political Capture in Public Transport Services”, Universidad Carlos III de Madrid, Working Paper 09-66, Economic Series
- Grossman, S. and Hart, O. (1986), “The Cost and Benefits of Ownership: A Theory of Vertical and Lateral Ownership”, in *Journal of Political Economy*
- Guasch, J. (2004), “Granting and Renegotiating Infrastructure Concessions: Doing It Right”, World Bank Institute
- Harstad, R.M. and Crew, M.A. (1999), “Franchise Bidding Without Holdups: Utility Regulation with Efficient Pricing and Choice of Provider”, in *Journal of Regulatory Economics*
- Heimler, A. (2007), “Local Public Services: Competition, Regulation and Competitive Tendering”
- Hensher, D.A. and Wallis, I.P. (2005), “Competitive Tendering as a Contracting Mechanism for Subsidizing Transport: The Bus Experience”, in *Journal of Transport Economics and Policy*
- ISFORT – Hermes - ASSTRA (2009), “Il dado è tratto. Alla ricerca di un punto di svolta”, VI Rapporto sulla mobilità urbana in Italia
- ISFORT (2008), “La riforma del trasporto pubblico locale nelle Regioni: lo stato di attuazione e le prospettive”, Luglio 2008
- IEFE - Università Bocconi (2009), “La regolazione economica dei servizi idrici”
- Joskow, P.L. (1987), “Contract Duration and Relationship-Specific Investments: Empirical Evidence from Coal Markets”, in *The American Economic Review*
- Jensen, P.H. and Stonecash, R.E. (2004), “The Efficiency of Public Sector Outsourcing: A Literature Review”, in *Melbourne Institute Working Papers*
- Kerr, S.(1975), “On the Folly of Rewarding A, While Hoping for B”, in *Academic Management Journal*
- Klemperer, P. (2002), “What Really Matters in Auction Design”, in *Journal of Economic Perspective*

- Klemperer, P. (2004), *Auction: Theory and Practice*, Princeton University Press
- Krugman, P. (2002), "Victor and Spoils", in *New York Times*, 19th November 2002
- Laffont, J.J. and N'Guessan, T. (1999), "Competition and Corruption in the Agency Relationship", *Journal of Development Economics*
- Laffont, J.J. and Tirole J. (1988), "Repeated Auctions of Incentive Contracts, Investments and Bidding Parity with an Application to Takeovers", in *RAND Journal of Economics*
- Laffont, J.J. and Tirole, J. (1994), *A Theory of Incentives in Procurement and Regulation*, The MIT Press
- Massarutto, A. (2008), "Liberalization and Private Sector Involvement in the Water Industry: A Review of the Economic Literature", in *IEFE Working Papers*
- Massarutto, A. (2009), "Ci risiamo: ecco la ri-contro-ri-riforma dei servizi pubblici locali", Notes disposable on web
- McAfee, R. and McMillan, J. (1987), "Auctions and Bidding", in *Journal of Economic Literature*
- Mead, W.J. and Schneipp, M. (1989), "Competitive Bidding for Federal Timber in Region 6, An Update: 1983-1988", *Community and Organization Research Institute*, University of California
- Milgrom, P.R. (1989), "Auctions and Bidding: A Primer", in *Journal of Economic Perspectives*
- Milgrom, P.R. (1987) and Weber, J.W. (1982), "A Theory of Auctions and Competitive Bidding", in *Econometrica*
- Mori, P.A. (2001), "La selezione mediante gara del gestore di un servizio pubblico locale", *CRS Pro-Acqua*
- Motta, M. (2004), "Competition Policy: Theory and Practice", Cambridge University Press
- Myerson, R. (1979), "Incentive-Compatibility and the Bargaining Problem", in *Econometrica*
- Nomisma (2009), "Le forme di gestione dei servizi pubblici locali nel Mezzogiorno"
- OECD (2001), "Restructuring Public Utilities for Competition"
- Pelzman, S. (1976), "Toward a More General Theory of Regulation", in *Journal of Law and Economics*
- Perra, L. (2000), "Rifiuti solidi urbani: un'analisi economica dell'assetto produttivo", *CRS Pro-Acqua*
- Posner, R. (1972), "The Appropriate Scope for Regulation in the Cable Television Industry", in *The Bell Journal of Economics*
- Prager, R.A. (1989), "Franchise Bidding for Natural Monopolies: The Case of Cable Television in Massachusetts", in *Journal of Regulatory Economics*
- Prat, A. and Valletti, T. (2000), "Spectrum Auctions versus Beauty Contests: Costs and Benefits", mimeo

- Riordan, M. and Sappington, D. (1987), "Awarding Monopoly Franchises", in *The American Economic Review*
- Rose-Ackerman, S. (1978), "Corruption: A Study in Political Economy", New York: Academic Press
- Sappington, D.E. (2005), "Regulating Service quality: A Survey", in *Journal of Regulatory Economics*
- Sappington D.E and Weisman D.L (1996), "Revenue Sharing in Incentive Regulation Plans", in *Information Economics and Policy*
- Shavell, S. (2004), *Foundations of Economic Analysis of Law*, Harvard University Press
- Stigler, G. (1971), "The Theory of Economic Regulation", in *Bell Journal of Economics and Management Science*
- Szymansky, S. (1996), "The Impact of Compulsory Tendering on Refuse Collection Services", *Institute for Fiscal Studies*
- Vickers, J. and Yarrow, G. (1988), "Privatization: An Economic Analysis", The MIT Press
- Tirole, J. (1988), "Theory of Industrial Organization", The MIT Press
- UTILITATIS (2009), *Yellow Book*
- UTILITATIS (2007), *Yellow Book*
- Yvrande-Billon, A. (2006), "The Attribution Process of Delegation Contracts in the French Urban Public Transport Sector: Why Competitive Tendering is a Myth", in *Annals of Public and Cooperative Economics*
- Williamson, O. (1976), "Franchise Bidding for Natural Monopoly - In General and With Respect to CAVT", in *The Bell Journal of Economics*
- Williamson, O. (1983), "Credible Commitments: Using Hostages to Support Exchange", in *The American Economic Review*
- Zupan, M.A. (1989), "The Efficacy of Franchise Bidding Schemes in the Case of Cable Television: Some Systematic Evidence", in *Journal of Law and Economics*

APPENDIX

Proof 1. Optimal menu contract in a two-type case - Lemma 1-

Consider the tendering authority's maximisation problem defined in expressions through (7) to (10). Based on underlying assumptions, if both types were allowed to charge equal tariffs, profits for low-cost bidders would be higher than for high-cost ones, *i.e.*:

$$\Pi_l(p) > \Pi_h(p); \quad \forall p \quad (1.1)$$

This implies that only the participation constraint for a high-cost firm is relevant, since - under equal economic terms of provision - this constraint automatically implies that for low-cost firms:

$$U_h \geq 0 \quad \rightarrow \quad U_l > 0 \quad (2.1)$$

Provided that rents are socially costly, this participation constraint is binding at equilibrium, *i.e.* a high-cost firm will be optimally provided with no rents:

$$U_h^* = 0 \quad (3.1)$$

By substitution of (3.1) in the incentive-compatible constraint (8), and observing that rents are costly also when afforded to efficient types (*i.e.* the incentive-compatibility constraint in (8) is solved as equality), one gets:

$$U_l^* = \lambda[(c_h - c_l)Q(p_h)] \quad (4.1) \quad \bullet$$

Proof 2. Optimal menu contract in two-type cases - Proposition 1-

Given Lemma 1 and expressions (3.1) and (4.1), the objective function in (7) can be re-written as:

$$\begin{aligned} W = & [1 - (1 - \pi)^n] [CS(p_l) + \Pi(p_l) - (1 - \alpha)\lambda[(c_h - c_l)Q(p_h)]] + \\ & + (1 - \pi)^n [CS(p_h) + \Pi(p_h)] \end{aligned} \quad (1.2)$$

After some simple algebra, (1.2) can be re-expressed in a more convenient form:

$$\begin{aligned} W = & \frac{1-(1-\pi)^n}{(1-\pi)^n} \left[CS(p_l) + \Pi(p_l) - (1 - \alpha) \frac{\pi(1-\pi)^{n-1}}{1-(1-\pi)^n} [(c_h - c_l)Q(p_h)] \right] + \\ & + [CS(p_h) + \Pi(p_h)] = \\ = & \frac{1-(1-\pi)^n}{(1-\pi)^n} [CS(p_l) + \Pi(p_l)] - (1 - \alpha) \frac{\pi}{1-\pi} [(c_h - c_l)Q(p_h)] + \\ & + [CS(p_h) + \Pi(p_h)] \end{aligned} \quad (2.2)$$

By maximising (2.2) with respect to both prices, one obtains:

$$\frac{\partial W}{\partial p_l} = 0 \quad \rightarrow \quad p_l^* = c_l \quad (3.2)$$

$$\frac{\partial W}{\partial p_h} = -(1 - \alpha) \frac{\pi}{1 - \pi} [(c_h - c_l) Q'(p_h)] + c_h - p_h = 0 \quad (4.2)$$

$$\rightarrow p_h^* = c_h - (1 - \alpha) \frac{\pi}{1 - \pi} [(c_h - c_l) Q'(p_h)] \quad (5.2)$$

For sake of simplicity, one can assume a linear demand function, having the following functional representation:

$$Q(p) = a - p \quad (6.2)$$

which implies:

$$Q'(p) = -1 \quad (7.2)$$

By substitution of (7.2) in (5.2), one gets a more explicit price solution also for high types:

$$p_h^* = c_h + (1 - \alpha) \frac{\pi}{1 - \pi} (c_h - c_l) \quad \bullet$$

Proof 3. Optimal menu in two-types cases with favouritism – Proposition 3-

Consider the tendering authority's maximisation problem defined in expressions through (14) to (17). In subsection IV.1, we assumed an exogenous probability η of favouritism and very generous economic conditions $\{p_F; S_F\}$ for “favoured operators”.

In the remaining $(1 - \eta)$ percent of cases, there is genuine competition, on equal foot, as in Section III. The optimal menu contract for “non-favoured firms” maximises the objective function (14) under constraints (15)-(17). By *Lemma 1*, the participation constraint (16) for the high-type implies that for low-types (17), *i.e.*

$$U_h \geq 0 \quad \rightarrow \quad U_l > 0 \quad (1.3)$$

Again, since rents are costly, both the relevant participation constraint and the compatibility constrain hold as equalities:

$$U_{h(N.F.)}^* = 0 \quad (2.3)$$

$$U_{l(N.F.)}^* = \lambda [(c_h - c_l) Q(p_h)] \quad (3.3)$$

where, as before, the ratio λ is given by:

$$\lambda = \frac{\frac{(1-\pi)^{n-1}}{n}(1-\eta)}{\frac{1-(1-\pi)^n}{n\pi}(1-\eta)} = \frac{\pi(1-\pi)^{n-1}}{1-(1-\pi)^n} \quad (4.3)$$

Based on these findings, the constrained objective function to be maximised can be written as:

$$\begin{aligned}
W = & \eta * [CS(p_F) + \Pi(p_F) - (1 - \alpha)U_F + B] + \\
& + (1 - \eta)\{ (1 - (1 - \pi)^n)[CS(p_l) + \Pi(p_l) - (1 - \alpha)\frac{\pi(1-\pi)^{n-1}}{1-(1-\pi)^n} [(c_h - c_l)Q(p_h)]] \} \\
& + (1 - \pi)^n [CS(p_h) + \Pi(p_h)] \} \tag{5.3}
\end{aligned}$$

Expression in (5.3) can be rewritten in a more convenient form. To do this, let's preliminary define the following quantity:

$$F = [CS(p_F) + \Pi(p_F) - (1 - \alpha)U_F + B] \tag{6.3}$$

Then, by substituting (6.3) in (5.3) and applying some algebra:

$$\begin{aligned}
W = & \eta F + (1 - \eta)\{ (1 - (1 - \pi)^n)[CS(p_l) + \Pi(p_l) - (1 - \alpha)\frac{\pi(1-\pi)^{n-1}}{1-(1-\pi)^n} [(c_h - c_l)Q(p_h)]] \} + \\
& + (1 - \pi)^n [CS(p_h) + \Pi(p_h)] \} = \\
= & \frac{\eta}{1-\eta} F + (1 - (1 - \pi)^n) \left\{ CS(p_l) + \Pi(p_l) - (1 - \alpha)\frac{\pi(1-\pi)^{n-1}}{1-(1-\pi)^n} [(c_h - c_l)Q(p_h)] \right\} + \\
& + (1 - \pi)^n [CS(p_h) + \Pi(p_h)] = \\
= & \frac{1}{(1-\pi)^n} \frac{\eta}{1-\eta} F + \frac{(1-(1-\pi)^n)}{(1-\pi)^n} \left\{ CS(p_l) + \Pi(p_l) - (1 - \alpha)\frac{\pi(1-\pi)^{n-1}}{1-(1-\pi)^n} [(c_h - c_l)Q(p_h)] \right\} + \\
& + [CS(p_h) + \Pi(p_h)] = \\
= & \frac{1}{(1-\pi)^n} \frac{\eta}{1-\eta} F + \frac{(1-(1-\pi)^n)}{(1-\pi)^n} [CS(p_l) + \Pi(p_l)] - (1 - \alpha)\frac{\pi}{(1-\pi)} [(c_h - c_l)Q(p_h)] + \\
& + [CS(p_h) + \Pi(p_h)] \tag{6.4}
\end{aligned}$$

By maximising (6.4) with respect to prices, one gets:

$$\frac{\partial W}{\partial p_l} = 0 \rightarrow p_{l(N.F.)}^* = c_l \tag{7.4}$$

$$\frac{\partial W}{\partial p_h} = -(1 - \alpha)\frac{\pi}{1-\pi} [(c_h - c_l)Q'(p_h)] + c_h - p_h = 0 \tag{8.4}$$

$$\rightarrow p_{h(N.F.)}^* = c_h - (1 - \alpha) \frac{\pi}{1-\pi} [(c_h - c_l)Q'(p_h)] \quad (9.4)$$

As before, if one assumes, for simplicity, a linear demand function of the type:

$$Q(p) = a - p \quad Q'(p) = -1 \quad (10.4)$$

By substitution of (10.4) in (9.4), one obtains a more explicit price solution:

$$p_{h(N.F.)}^* = c_h + (1 - \alpha) \frac{\pi}{1-\pi} (c_h - c_l) \quad (11.4)$$

Observe that the optimal menu contract under favouritism does not differ from the optimal reimbursement rule without favouritism (see previous proof). The reason is intuitive: with probability η , the authority agrees to award the contract $\{p_F; S_F\}$, in exchange for bribes or electoral support of value B . With probability $(1 - \eta)$, she faces the same maximisation programme of Section III, with analogous solutions.

The only relevant difference is that the chance to select the most efficient providers is decreasing in the probability of favouritism η and the first-best asymptotic outcome is never achieved. Indeed, at the limit, the probability to award services to a low-cost type is still $(1 - \eta) < 1$, and decreasing in the degree of favouritism or corruption. •

Proof 4. Optimal bonus component with unverifiable Y

With quadratic, additive cost function, as in (39), the marginal condition for optimum under (35) and (36) implies that:

$$\tilde{a}_i = \frac{b \cdot h_i}{2k_i} \quad \forall i = 1, 2 \quad (1.4)$$

$$\tilde{a}_3 = 0 \quad (2.4)$$

The bonus component in the incentive scheme is chosen as to maximise total social welfare. In particular, by recalling risk-neutrality assumption, the agent's expected welfare is given by:

$$E[w] - C(\tilde{a}_1, \tilde{a}_2) = t + b(\tilde{a}_1 h_1 + \tilde{a}_2 h_2) - k_1 (\tilde{a}_1)^2 - k_2 (\tilde{a}_2)^2 \quad (3.4)$$

The principal's expected wealth is:

$$E[y - w] = q_1 \tilde{a}_1 + q_2 \tilde{a}_2 + q_3 0 - t - b(\tilde{a}_1 h_1 + \tilde{a}_2 h_2) \quad (4.4)$$

Therefore, by summing up (3.4) and (4.4) and substituting for (1.4), expected social welfare is:

$$E[y] - C(\tilde{a}_1, \tilde{a}_2) = b \frac{q_1 h_1}{2k_1} + b \frac{q_2 h_2}{2k_2} - b^2 k_1 \left(\frac{h_1}{2k_1}\right)^2 - b^2 k_2 \left(\frac{h_2}{2k_2}\right)^2 =$$

$$\begin{aligned}
&= b \frac{q_1 h_1}{2k_1} + b \frac{q_2 h_2}{2k_2} - b^2 \frac{h_1^2}{4k_1} - b^2 \frac{h_2^2}{4k_2} = \\
&= b \frac{q_1 h_1}{k_1} + b \frac{q_2 h_2}{k_2} - b^2 \frac{h_1^2}{2k_1} - b^2 \frac{h_2^2}{2k_2}
\end{aligned} \tag{5.2}$$

And maximising (5.4) with respect to b one gets the optimal incentive component:

$$\frac{q_1 h_1}{k_1} + \frac{q_2 h_2}{k_2} - b \frac{h_1^2}{k_1} - b \frac{h_2^2}{k_2} = 0$$

hence:

$$\begin{aligned}
b^* &= \frac{\frac{q_1 h_1}{k_1} + \frac{q_2 h_2}{k_2}}{\frac{h_1^2}{k_1} + \frac{h_2^2}{k_2}} = \frac{\frac{k_2 h_1 q_1 + k_1 q_2 h_2}{k_1 k_2}}{\frac{k_2 h_1^2 + k_1 h_2^2}{k_1 k_2}} = \\
&= \frac{q_1 h_1 k_2 + q_2 h_2 k_1}{h_1^2 k_2 + h_2^2 k_1}
\end{aligned}$$