

Direttore Generale

Prot: 25144 del 10/2/2016

Senato della Repubblica - Audizione della 8a Commissione

Relazione ENAV sulla
“Proposta di regolamento che istituisce un'Agenzia dell'Unione europea per
la sicurezza aerea e che abroga il regolamento (CE) n. 216/2008”

1. Introduzione e contesto di riferimento

L'ATM (Air Traffic Management - gestione del traffico aereo) è l'insieme delle attività che assicurano una gestione sicura ed efficiente del traffico aereo nonché l'infrastruttura tecnologica sulla quale poggia l'intero sistema del trasporto aereo. L'ATM europeo è in fase di profondo cambiamento grazie all'iniziativa sul Cielo Unico Europeo (Single European Sky - SES), il cui scopo è proprio quello di migliorare la sicurezza e le prestazioni del sistema continentale.

Negli ultimi dieci anni, attraverso l'iniziativa Cielo Unico Europeo, sono state trasferite all'Unione Europea (UE) una serie di attività (regolamentazione, supervisione, safety, ricerca e sviluppo, ecc.) che prima erano svolte direttamente dagli Stati membri o da organizzazioni intergovernative (al di fuori dell'UE) come Eurocontrol.

In tale contesto, è stata creata appunto una autorità europea per la safety (EASA) e diversi organi per la gestione comune delle principali fasi del ciclo di vita dell'Air Traffic Management:

- una PPP (Public Private Partnership) per la ricerca e sviluppo nel campo dell'ATM – la SESAR-Joint Undertaking;
- un'iniziativa industriale alla quale è stata affidata la responsabilità di armonizzare e sincronizzare la fase di implementazione delle nuove tecnologie e procedure, nonché di coordinare i finanziamenti europei nel settore – il Deployment Manager;
- un'entità alla quale è stata affidata la responsabilità di coordinare le operazioni a livello centralizzato/di network – il Network Manager.



ENAV è presente e attiva in tutte queste iniziative, essendo direttamente coinvolta nelle entità create per la gestione di tali attività.

Per quanto riguarda l'attività di regolamentazione, ENAV fornisce il proprio contributo nell'ambito della consultazione sia al livello europeo, con le istituzioni comunitarie, che a livello nazionale fornendo il proprio supporto ai ministeri e alle autorità italiane competenti in materia.

2. L'Agenzia europea per la sicurezza aerea e la "Regolamentazione Basica"

EASA è stata creata con Regolamento (CE) n. 216/2008, del 20 febbraio 2008, recante regole comuni nel settore dell'aviazione civile e che istituisce un'Agenzia europea per la sicurezza aerea, cosiddetto "Regolamento Basico".

Successivamente detto regolamento è stato modificato dal regolamento (CE) n. 1108/2009, il quale ne ha esteso il campo d'applicazione alla sicurezza degli aeroporti e agli aspetti di sicurezza della gestione del traffico aereo e dei servizi di navigazione aerea. Con questo provvedimento EASA (AESA l'acronimo italiano) ha pertanto iniziato ad avere competenze anche nel settore di attività di ENAV.

Il "Regolamento Basico", promulgato nel 2008, non comportò significativi impatti al modello organizzativo e alle attività di ENAV quale fornitore dei servizi della navigazione aerea designato dallo Stato italiano per la fornitura dei servizi del traffico aereo e per il servizio di meteorologia.

Promulgato successivamente ai cosiddetti regolamenti sul Cielo unico europeo, il "Regolamento Basico" fu comunque prodromo di successivi atti normativi rilevanti per la Società, tra i quali:

- Regolamento CE 2096/2005, successivamente modificato con il Regolamento UE 1035/2011, che stabilisce i requisiti comuni per la fornitura di servizi di navigazione aerea,
- Regolamento UE 691/2011, successivamente modificato con il Regolamento UE 390/2013, che istituisce un sistema di prestazioni per i servizi di navigazione aerea e le funzioni di rete;
- Regolamento UE n. 805/2011, successivamente modificato dal Regolamento UE 2015/340, che stabilisce i requisiti tecnici e le procedure amministrative concernenti licenze e certificati dei controllori del traffico aereo.

Premesso quindi che, per ENAV, risulta di maggior impatto diretto il Regolamento di esecuzione (UE) n. 1035/2011 che, derivando dal "Regolamento Basico", stabilisce i requisiti comuni per la fornitura di servizi di navigazione aerea, ai sensi del quale la Società è certificata, la modifica del "Regolamento Basico" sarà un passaggio strategico



per l'intero sistema visto che costituisce la norma di riferimento comune di tutti gli operatori del settore aeronautico.

La Commissione europea è impegnata dal 2013 in un'attività di revisione dei Regolamenti del Cielo unico europeo e del Regolamento base di EASA (cosiddetta iniziativa Cielo unico europeo II+). Tale iniziativa ha visto la conclusione della prima lettura al Parlamento europeo ed al Consiglio nel corso del 2014 (da segnalare il grande contributo al progresso del fascicolo nel corso del semestre di presidenza italiana). Questa iniziativa, al pari di altre iniziative legislative nel campo dell'aviazione, non ha avuto purtroppo ulteriori progressi a causa della disputa tra Spagna e Regno Unito legata all'aeroporto di Gibrilterra.

Nel 2015 la Commissione ha così lanciato una nuova iniziativa, la "Strategia per migliorare la competitività del settore dell'aviazione nell'UE", con l'obiettivo di preparare il quadro normativo che disciplina la sicurezza aerea dell'Unione Europea per le sfide dei prossimi decenni, così da continuare a garantire ai passeggeri e al pubblico un trasporto aereo sicuro e rispettoso dell'ambiente nonché competitivo nel contesto globale.

Per quanto riguarda il Regolamento EASA, la proposta di modifica in oggetto mira ad affrontare alcune criticità esistenti:

- 1) sicurezza – sebbene l'attuale sistema sia finora riuscito ad assicurare un livello elevato di sicurezza, in relazione all'atteso aumento del traffico aereo, il sistema europeo potrebbe non essere adeguato a garantire la progressiva riduzione del tasso di incidenti (in correlazione all'andamento del traffico aereo, riduzione del 50% nei prossimi 20 anni);
- 2) eccessiva regolamentazione – il sistema normativo è oneroso e crea costi eccessivi;
- 3) nuovi sviluppi del mercato – il mercato e le tecnologie dell'aviazione hanno reso obsoleto il quadro normativo (nuovi modelli di business, nuove tecnologie);
- 4) sorveglianza – esistono differenze significative in termini di capacità degli Stati membri di attuare efficacemente la normativa in materia di sicurezza aerea, sia per carenze di risorse sia per un uso non efficiente delle stesse, sia anche per lacune e incoerenze nell'applicazione del sistema normativo europeo, inizialmente fondato su una prevalente generale prescrittività che non tiene conto delle specificità e dell'effettivo miglioramento prestazionale.

Al fine di rispondere a tali criticità, la Commissione ha proposto una complessiva rivisitazione del Regolamento Base al fine di:

- 1) eliminare le prescrizioni non necessarie e garantire che la regolamentazione sia proporzionata ai rischi e alle performance raggiunte;



- 2) assicurare un'integrazione efficiente e una sorveglianza efficace delle nuove tecnologie e degli sviluppi del mercato;
- 3) dare vita a un processo di cooperazione nella gestione della sicurezza tra l'Unione e gli Stati Membri per individuare e mitigare insieme i rischi;
- 4) colmare le lacune del sistema normativo e garantirne la coerenza;
- 5) creare un sistema per la condivisione delle risorse tra gli Stati Membri e l'EASA.

3. Posizione ENAV

Il raggiungimento degli obiettivi sopra menzionati è per ENAV non solo condivisibile ma necessario per assicurare un sistema dell'aviazione sempre più sicuro, efficiente e competitivo nel contesto globale.

Per quanto riguarda la proposta di revisione del Regolamento, ENAV ha effettuato un'analisi del testo e condiviso, anche nell'ambito dei lavori della propria associazione d'impresa CANSO (Civil Air Navigation Services Organization), le principali risultanze con gli altri fornitori di servizi alla navigazione aerea europei.

Tale analisi ha consentito di evidenziare che, in generale, le modifiche proposte rispondono alle richieste provenienti da Stati Membri, dall'industria e dagli utenti dello spazio aereo per un approccio più proporzionato e flessibile alle norme in ambito Safety. Al contempo si segnalano però alcuni commenti di carattere generale ovvero elementi che necessitano di chiarimenti prima di un pieno supporto all'iniziativa. Tali elementi sono a parere di ENAV degni di particolare attenzione e vengono pertanto proposti alle istituzioni nazionali ed europee nell'ambito del processo legislativo in corso.

Si riportano di seguito i principali commenti di carattere generale al testo proposto dalla Commissione Europea ed in particolare nelle sezioni che fanno riferimento all'ATM/ANS.

Armonizzazione della normativa

Il ruolo di EASA come garante dell'armonizzazione di tutta la normativa che, direttamente o indirettamente, impatta sul sistema aeronautico non risulta adeguatamente esplicitato.



La legislazione aeronautica, e la conseguente norma tecnica di EASA, trova identica applicazione in contesti socio-economici molto differenti, caratterizzati da diversi ordinamenti giuridici (spesso interagenti con gli aspetti di safety) e con uno sviluppo del settore dell'aviazione e dei singoli *stakeholder* coinvolti tutt'altro che uniforme. La sempre minore possibilità di interventi del legislatore e del regolatore nazionale, a parere di ENAV, è un aspetto da tenere in debita considerazione, specie perché, nella nuova proposta del "Regolamento Basico", non appare pienamente esplicitato il ruolo di EASA quale Agenzia garante dell'armonizzazione di tutta la normativa che, direttamente o indirettamente, impatta sul sistema aeronautico dei singoli Stati

Membri. European Plan for Aviation Safety/National Aviation Safety Programme - artt. 6-8

Ci sono perplessità sull'introduzione di un livello di accettabilità delle Safety Performance e/o del Rischio elaborato a livello europeo e nazionale mediante strumenti, logiche e metriche differenti da quelle attualmente utilizzate nell'ambito della regolamentazione europea o derivanti dalle *best practices* degli *stakeholder*.

Premettendo che in ambito Safety non sempre il monitoraggio degli indicatori quantitativi risulta essere il più appropriato per indirizzare il miglioramento delle Safety Performance, l'elaborazione di un livello europeo di accettabilità dei rischi, che dovrà essere applicato direttamente anche a livello nazionale, appare sviluppato mediante strumenti, logiche e metriche non ancora definite o prevedibili.

Il Piano della Sicurezza europea, declinato nei singoli Stati Membri, al pari dello *European Risk Classification Scheme* che, in forza delle previsioni del Regolamento UE 376/2014, sarà obbligatoriamente utilizzato dall'EASA e dalle Autorità Nazionale di Sorveglianza a partire dal 2017, non solo potrebbero non essere pienamente utili allo scopo, ma potrebbero portare a errate valutazioni delle Safety Performance e, non ultimo, ad una disincentivazione dei sistemi di reporting che sono uno strumento fondamentale di prevenzione e mitigazione del rischio in campo aeronautico.

Certificazione di organizzazioni coinvolte nella progettazione, produzione e manutenzione di infrastrutture tecnologiche ATM/ANS - art. 37

L'introduzione della certificazione europea delle organizzazioni coinvolte nella progettazione, produzione e manutenzione di infrastrutture tecnologiche ATM/ANS e



dei relativi sistemi/componenti, solleva più di una perplessità. L'idea di utilizzare processi e metodologie utilizzate nel campo della progettazione, produzione e manutenzione degli aeromobili in un settore completamente differente, anche per dimensioni e mercato, non trova una chiara e robusta motivazione. Infatti, considerata l'assenza di evidenze che dimostrino come tale scelta possa positivamente portare al miglioramento delle Safety Performance, resta l'evidente rischio che una tale prescrizione porti all'aumento dei costi, alla diminuzione della concorrenza e alla limitazione nell'introduzione d'innovazioni nel settore ATM/ANS (intrinsecamente diverso da quello relativo alla componente "airborne").

Su tale punto - nonostante ENAV, oltre che al mercato dei fornitori specializzati, si avvalga dell'attività della controllata Techno Sky e, quindi, sia in condizione di "intervenire" sull'intero ciclo produttivo (dalla progettazione, all'esercizio) dei sistemi ATM/ANS - l'auspicio è che la Commissione e l'EASA si concentrino sulla produzione di Specifiche di Certificazione comunitarie che possano essere utilizzate al fine di una standardizzazione dell'approccio alla progettazione dei sistemi a supporto della fornitura dei servizi ATM/ANS. Questo approccio porterebbe notevoli vantaggi poiché organizzazioni e fornitori sarebbero in grado di usufruire di specifiche comuni mantenendo al contempo flessibilità ed economicità dei processi certificativi.

Delega di potere (delegated acts) – art. 39 e art. 44

ENAV ritiene che la decisione di conferire alla Commissione la delega per poter adottare atti delegati per definire norme dettagliate limiti e restringa eccessivamente il principio di consultazione degli *stakeholder* interessati, degli esperti del settore e delle realtà locali/nazionali.

Remote Piloted Aircraft System – Droni – artt. 45-47

ENAV, così come gli altri fornitori dei servizi di navigazione aerea europei, ritiene necessario includere urgentemente nel "Regolamento Base" la normativa che riguarda i cosiddetti droni (Remote Piloted Aircraft System / Aeromodelli / Unmanned Aircraft Vehicle) in quanto tali sistemi fanno pienamente parte del sistema aeronautico e, considerato il fortissimo sviluppo dello specifico settore, necessitano di essere gestiti in maniera integrata e sicura con il traffico aereo convenzionale (cosiddetti "Manned Aircraft").

Sistemi di navigazione satellitare

A parere di ENAV, l'attuale riferimento normativo, che richiede evidenze dei criteri di prestazione dei sistemi satellitari (quali precisione, integrità e disponibilità del servizio), di fatto non facilita l'iter approvativo per l'utilizzo del segnale GNSS indispensabile per



allineare lo sviluppo del lato *ground* con quello *airborne*. Tenuto conto delle diversità emerse nei singoli Stati Membri circa l'utilizzabilità del segnale GNSS per le finalità ATM/ANS, si ritiene che EASA dovrebbe esprimersi in maniera univoca su tale tematica, evitando che le singole Autorità Nazionali adottino metodologie, prassi e comportamenti diversi (come attualmente avviene) annullando ogni tentativo di standardizzazione dell'utilizzo del sistema satellitare per le finalità aeronautiche.

Misure di flessibilità

Dovrebbe essere rivista la riduzione della flessibilità, prevista dall'attuale Regolamento UE 216/2008, e l'eccessiva complicazione del principio di autorizzazione in deroga da parte delle Autorità Nazionali, che è stato definito nella nuova proposta del "Regolamento Basico".

Competenze di EASA

L'estensione delle attività di EASA a settori quali il training e la ricerca, ove tra l'altro operano vari *competitors* e strutture comunitarie (ad es. la SESAR-Joint undertaking e il Deployment Manager), appaiono non supportate da evidenze e, a tal fine, si ritiene opportuno mantenere distinta e separata (com'è attualmente) l'attività regolamentare dalle attività di diversa natura. L'attuale proposta, infine, sembra non tenere debitamente conto dei potenziali rischi di duplicazione di attività, impegni di risorse e costi.

Meccanismo di finanziamento EASA basato sul *route charging* – art. 109

I compiti di EASA, sono, *in primis*, quelli relativi alla regolazione tecnica del settore e, pertanto, non appare coerente che i costi dell'Agenzia siano coperti con quota delle tariffe dei servizi di navigazione aerea applicate agli utenti come prezzo della prestazione erogata dai fornitori.

Le attività di natura normativa dovranno pertanto rimanere finanziate attraverso il contributo dell'Unione Europea. D'altra parte, eventuali interventi specifici e/o *on demand*, che EASA dovesse svolgere in un campo non regolatorio (esempio, surroga dei compiti delle Autorità Nazionali di Sorveglianza), dovrebbero essere coperti dal singolo Stato Membro/Autorità Nazionale senza gravare ulteriormente sulle tariffe che gli utenti dei servizi di navigazione aerea corrispondono ai fornitori certificati. L'attuale proposta, non sembra pienamente in linea con il "user-pays principle" sancito con il Regolamento UE 390/2013 e appare come ulteriore elemento di possibile confusione circa la valutazione delle performance di "cost-efficiency" che si applica ai fornitori di servizi della navigazione aerea (va ricordato che, già oggi, la tariffa nazionale applicata agli utenti dei servizi di navigazione aerea, per i servizi di rotta, è composta, oltre che dalla quota relativa ai costi dei fornitori stessi, anche dalla quota dei costi di



regolazione/supervisione ATM/ANS sostenuti da ENAC, dalla quota EUROCONTROL e dalla parte di costi esigibili da parte dell'Aeronautica Militare).

Condivisione delle risorse tecniche

La condivisione di risorse è condivisibile e auspicabile perché mira ad una loro gestione efficiente, che consente anche di promuovere ulteriormente l'armonizzazione tra i diversi Stati Membri. D'altro canto questa misura non deve essere fatta a discapito dei fabbisogni nazionali laddove ci sia carenza di risorse nello Stato interessato.

Massimo Bellizzi