



PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI  
DIPARTIMENTO POLITICHE EUROPEE  
*Servizio Informative parlamentari e corte di giustizia UE*

Camera dei Deputati  
Ufficio Rapporti con l'Unione Europea

Senato della Repubblica  
Ufficio dei rapporti con le istituzioni  
dell'Unione Europea

e, p.c. Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti  
Nucleo di valutazione degli atti UE

Ministero degli Affari esteri e della  
Cooperazione internazionale  
Nucleo di valutazione degli atti UE

**OGGETTO: Trasmissione, ai sensi dell'art. 6, comma 5, della legge 24 dicembre 2012 n. 234, della relazione concernente Proposta di Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio relativo all'attuazione del Cielo Unico Europeo (rifusione)**

Si trasmette, ai sensi dell'art. 6, comma 5, della legge 24 dicembre 2012 n. 234, la relazione, redatta ai sensi del comma 4 del medesimo art. 6, elaborata dal Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti, in merito al progetto di atto legislativo dell'Unione Europea di cui all'oggetto.

Il Coordinatore del Servizio  
f.to dott.ssa Daria Provvidenza Petralia



*Ministero delle infrastrutture e dei trasporti*  
NUCLEO VALUTAZIONE ATTI UE

- Alla Presidenza del Consiglio dei ministri  
Dipartimento per le politiche europee  
Servizio informative parlamentari e Corte di  
giustizia UE
- E, p.c. Al Capo Dipartimento per i trasporti, la  
navigazione, gli affari generali ed il personale
- Al Capo Dipartimento per le infrastrutture, i  
sistemi informativi e statistici
- Alla Dott.ssa Grazia Maria Cacopardi

OGGETTO: Richiesta di Relazione (art. 6 legge n. 234/2012)

Proposta modificata di REGOLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO  
relativo all'attuazione del cielo unico europeo (rifusione) Cod. Consiglio 10840/20 Cod.  
interistituzionale 2013/0186(COD) Cod. Commissione COM(2020) 579 final.

In riscontro alla nota n. 9418-P del 23/10/2020 di codesto Dipartimento, si trasmettono, in  
allegato, la relazione prevista dall'articolo 6 della legge n. 234 del 2012 e la tabella di  
corrispondenza sulla Proposta modificata di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio  
indicata in oggetto.

IL COORDINATORE  
(Cons. Chiara Palermo)

A handwritten signature in blue ink, consisting of a large, stylized 'C' and 'P' intertwined, written over the typed name 'Chiara Palermo'.



## Relazione

### ai sensi dell'art. 6, comma 4, della legge n. 234/2012

#### Oggetto dell'atto:

Proposta di Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio relativo all'attuazione del Cielo Unico Europeo (rifusione)  
(proposta correlata alla (COM 577); congiuntamente costituiscono il cd. pacchetto SES II plus)

- **Codice della proposta:** COM(2020) 579 del 22/09/2020
- **Codice interistituzionale:** 2013/0186(COD)
- **Amministrazione con competenza prevalente:** Ministero delle Infrastrutture e Trasporti

\*\*\*

#### Premessa: finalità e contesto

*Il vigente quadro normativo Cielo Unico Europeo è assai articolato e deriva da un primo pacchetto di norme risalenti al 2004 (cd. SES I), integrato nel 2009 (cd. SES II), nonché da numerosi altri interventi normativi di attuazione; si indicano di seguito solo i principali riferimenti normativi:*

- *Reg. 549/2004 Framework Regulation SES I*
- *Reg. 550/2004 Service Provision Regulation SES I*
- *Reg. 551/2004 Airspace Regulation SES I*
- *Reg. 552/2004 Interoperability Regulation SES I*
- *Reg. 1070/2009 Framework Regulation SES II*
- *Reg. 216/2008 EASA Basic Regulation*
- *Reg. 1139/2018 Revised EASA Basic Regulation*
- *Reg. 219/2007 SESAR Regulation*
- *Reg. 1361/2008 SESAR Regulation*

*Dai sopra indicati regolamenti derivano poi una trentina circa fra Regolamenti attuativi (Implementing Regulation), Decisioni, Specifiche.*

*La pubblicazione della proposta in esame (COM 579) è stata accompagnata dalla pubblicazione della proposta (COM 577) della quale è stata redatta relazione ai sensi della L. 234/2012.*

*La proposta in esame (COM 579) è direttamente connessa ad una proposta di revisione del Cielo Unico Europeo risalente al 2013 e rispetto alla quale fu raggiunto in sede consiliare un orientamento generale, conseguito dalla Presidenza italiana UE nel Consiglio Trasporti del 4 dicembre 2014. Il successivo iter di codecisione sul fascicolo, analogamente a quanto avvenuto per altre iniziative legislative sul tema trasporto aereo, non è poi proseguito a causa della disputa fra Spagna e Regno Unito sull'applicabilità delle disposizioni all'aeroporto di Gbilterra. Avendo come punto di riferimento quell'orientamento generale, la proposta (COM 579) vi innesta numerosi ed incisivi elementi innovativi (cfr. riquadro B).*

*Altri riferimenti e relazioni già esistenti in materia Cielo Unico:*

- *Strategia Aviazione UE, 2015*
- *Relazioni European Court of Auditors (ECA) sul Single European Sky del 2017 e del 2019. Conclusioni del Consiglio Trasporti 2019 (sulla seconda relazione)*
- *Airspace Architecture Study, marzo 2019*
- *Wise Person Group report, aprile 2019*
- *Dichiarazione degli operatori (Stakeholders Declaration) sottoscritta in occasione della Conferenza di Alto Livello promossa dalla Presidenza finlandese nel settembre 2019*
- *Comunicazione UE Green Deal, dicembre 2019*

### **Finalità generali.**

*La proposta mira a:*

- *accorpare in un unico regolamento le principali norme sul Cielo Unico, semplificando e aggiornando i testi vigenti*
- *migliorare l'efficienza della organizzazione e gestione dello spazio aereo, riformando la fornitura dei servizi di navigazione aerea*
- *aumentare la capacità dello spazio aereo (diminuzione ritardi)*
- *abbassare i costi della gestione del traffico aereo*
- *migliorare le prestazioni ambientali*
- *introdurre un nuovo modello di fornitura di servizi di dati relativi ai servizi di traffico*
- *aumentare la resilienza del sistema del Cielo Unico (adeguando la fornitura dei servizi all'andamento del traffico)*
- *adeguare la normativa allo sviluppo tecnologico del settore*
- *adeguare le disposizioni normative alle raccomandazioni ECA*
- *includere gli aeroporti nelle funzioni di rete*
- *includere i droni nel quadro normativo*
- *rafforzare le competenze delle autorità di sorveglianza nazionali (National Supervisory Authority NSA), del gestore della rete (Network Manager NM), della Agenzia operante in qualità di organo di valutazione delle prestazioni (Agenzia PRB - Performance Review Body)*
- *rivedere, ampliandole, le funzioni di rete*
- *rafforzare il coordinamento delle attività SESAR (Single European Sky ATM Research)*

### **Elementi qualificanti ed innovativi:**

*La proposta contiene una vasta serie di elementi innovativi, fra i quali:*

#### **Capitolo II Autorità nazionali di vigilanza**

*Rafforzamento delle autorità nazionali di vigilanza (NSA National Supervisory Authority), per quanto riguarda la loro*

- a) *indipendenza: si propone che le NSA siano indipendenti sia nei confronti dei fornitori di servizi sottoposti alla loro sorveglianza che di qualsiasi altro soggetto pubblico o privato. Per tale eventuale riorganizzazione amministrativa è previsto un periodo transitorio di 48 mesi (cfr. articolo 46, paragrafo 2). Si propone inoltre di operare una distinzione netta tra i*

compiti delle autorità nazionali di vigilanza, competenti per i sistemi di prestazioni e di tariffazione attinenti al Cielo Unico Europeo, e quelli delle autorità nazionali competenti nel settore della sicurezza (safety) aerea di cui al regolamento (UE) 2018/1139. Le prime dovrebbero essere responsabili anche della certificazione economica relativa alle condizioni finanziarie necessarie per la fornitura di servizi di navigazione aerea, per il monitoraggio degli appalti per i servizi di navigazione aerea, nonché per l'applicazione dei sistemi di prestazioni e di tariffazione. Le seconde rimangono incaricate della certificazione della sicurezza, della sorveglianza e degli altri compiti descritti nel regolamento (UE) 2018/1139. Sono previste disposizioni su indipendenza del personale assunto, in particolare per quanto riguarda i responsabili delle decisioni strategiche.

- b) competenza: si propongono disposizioni di armonizzazione del reclutamento a livello UE.
- c) risorse: si propone all'articolo 20, relativo alla "base di calcolo delle tariffe", che fra i costi sostenuti dai fornitori di servizi di traffico aereo siano ammessi anche quelli relativi alla sorveglianza e certificazione da parte delle NSA, rendendo così possibile un loro adeguato finanziamento mediante i corrispondenti diritti di traffico.

Allo scopo di migliorare la cooperazione tra le autorità degli Stati membri e nell'interesse di diffondere competenze e migliori prassi, si propone l'istituzione di un forum adeguato per le NSA, sotto forma di comitato consultivo della istituenda Agenzia PRB, per la valutazione delle prestazioni [disposizioni connesse agli articoli 114 bis e 114 decies del regolamento (UE) 2018/1139, cfr nuova proposta (COM 577)].

Si propone che in determinati casi la Agenzia PRB possa sostituire le NSA nazionali nell'esercizio delle loro funzioni.

### **Capitolo III Fornitura di servizi**

Si propone la certificazione economica dei fornitori di servizi di navigazione aerea (articoli 6 e 7). In sostanza, oltre alla certificazione relativa alla sicurezza e alla sorveglianza dei fornitori di servizi di navigazione aerea (prevista dal regolamento (UE) 2018/1139), si prevede che le NSA rilascino ai fornitori di servizi di navigazione aerea un certificato economico, subordinato al rispetto di determinati requisiti in materia di solidità finanziaria e copertura assicurativa e responsabilità.

La proposta prevede inoltre che i fornitori di servizi di traffico aereo siano designati per un periodo massimo di dieci anni. (art.6)

Si prevede che i servizi forniti a sostegno dei servizi di traffico aereo (CNS, AIS, ADS, MET e servizi di traffico aereo di terminale, considerati finora monopoli naturali) possano essere forniti a condizioni di mercato. In particolare, per quanto riguarda i servizi di traffico aereo presso i terminali, si prevede per i gestori aeroportuali la facoltà di decidere autonomamente se acquistare servizi per il controllo dell'aerodromo, ove l'appalto consenta incrementi di efficienza sotto il profilo dei costi a vantaggio degli utenti dello spazio aereo. Per l'acquisto di servizi per il controllo di avvicinamento è invece necessaria l'autorizzazione della NSA. (art.8)

Si prevede che i servizi di rotta siano separati, in termini di organizzazione e di contabilità, dagli altri servizi di navigazione aerea (art.8)

Si prevedono disposizioni relative ai servizi comuni di informazione necessari per consentire una gestione sicura del traffico aereo di aeromobili senza equipaggio (traffico di droni). Si propone di disciplinare il prezzo di tali servizi in modo da contenerne i costi di gestione del traffico. (art.9)

Si prevede (articoli da 10 a 25) la revisione delle disposizioni relative allo schema di prestazione e inclusione nella proposta di molte disposizioni già incluse nel relativo regolamento di attuazione (IR 2019/317).

Si prevede che siano i fornitori di servizi di traffico aereo designati ad elaborare i loro piani di prestazioni e a presentarli direttamente all'istituenda Agenzia PRB. Nel caso di piani di prestazioni

*relativi ai servizi di navigazione aerea presso i terminali, alla NSA.*

*Si prevede l'istituzione dell'Agenzia PRB, rafforzando così l'attuale organo consultivo della Commissione (la PRB) oltre che con le specifiche norme di governance contenute nella proposta (COM 577) di modifica del regolamento (UE) 2018/1139, anche con norme di finanziamento volte a dotarla delle risorse necessarie, tramite tariffe di rotta.*

*Si prevede un incisivo ed accentrato ruolo dell'istituenda Agenzia PRB nella valutazione ed approvazione dei piani delle prestazioni relativi ai servizi di navigazione aerea di rotta, a scapito delle autorità nazionali di vigilanza.*

*Si prevede per il sistema di tariffazione l'istituzione di meccanismi per la modulazione delle tariffe a livello dell'Unione.*

*Si prevedono nuovi requisiti in materia di trasparenza della contabilità dei fornitori di servizi di navigazione aerea (articolo 25).*

#### **Capitolo IV Gestione della rete**

*Si propone il rafforzamento del ruolo del gestore della rete (Network Manager NM) per l'esecuzione delle funzioni di rete, ai suoi compiti ed ai processi decisionali che deve applicare. Sono previste disposizioni relative alla nomina del NM, ai conti finanziari e ad un audit indipendente cui sottoporlo.*

*Si propone l'ampiamiento delle funzioni di rete.*

*Non sono più previste disposizioni relative all'obbligo di istituire blocchi funzionali di spazio aereo.*

*Si prevede l'obbligo per i fornitori di servizi di traffico di rendere disponibili dati relativi alla fornitura di servizi sul traffico aereo a nuovi potenziali operatori sul mercato dei dati.*

#### **Capitolo V Spazio aereo, interoperabilità ed innovazione tecnologica**

*Si prevede per i soggetti coinvolti nelle diverse fasi delle attività di SESAR, il rafforzamento del coordinamento.*

*Si prevede che l'applicazione del concetto di uso flessibile dello spazio aereo sia applicato coerentemente con il piano generale ATM.*

### **A. Rispetto dei principi dell'ordinamento europeo**

#### **1. Rispetto del principio di attribuzione, con particolare riguardo alla correttezza della base giuridica**

*La proposta rispetta il principio di attribuzione delle competenze. La base giuridica è correttamente individuata nell'articolo 100.2 TFUE, che recita: ...*

*"2. Il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria, possono stabilire le opportune disposizioni per la navigazione marittima e aerea. Essi deliberano previa consultazione del Comitato economico e sociale e del Comitato delle regioni."*

*Pertanto, l'articolo conferisce all'Unione il diritto di intervenire anche nel settore della gestione del traffico aereo, per il quale sussiste una competenza concorrente. Del resto, l'Unione ha esercitato la propria competenza sulla gestione del traffico aereo sin dal 2004 (con la legislazione SES I), con disposizioni del diritto dell'Unione che non possono essere modificate di propria iniziativa dagli Stati membri.*

## 2. Rispetto del principio di sussidiarietà

*La proposta rispetta in generale il principio di sussidiarietà in quanto l'azione dell'Unione Europea si esplica nell'ambito della gestione del traffico aereo. Si conviene con la Commissione (cfr pag.3 della relazione introduttiva alla proposta) relativamente al fatto che” per sua natura, la gestione del traffico aereo incide sullo spazio aereo di tutta l'Unione europea e la circolazione transfrontaliera di persone, merci, servizi e capitali è intrinseca al settore dell'aviazione ed è pertanto affrontata meglio a livello dell'Unione. L'azione a livello dell'Unione è necessaria per ridurre la frammentazione dello spazio aereo europeo e consentire in tal modo una gestione più efficiente, che sia in grado di affrontare la carenza di capacità in una prospettiva globale e quindi di ridurre i ritardi e le conseguenti emissioni supplementari.”*

*Tuttavia alcune disposizioni della proposta (es art.8), permettendo agli operatori aeroportuali degli aeroporti con maggiore traffico di staccarsi autonomamente dal servizio nazionale, potrebbero incrementare la frammentazione e implicare effetti negativi su realtà locali, ad es. aeroporti minori.*

*Anche gli aspetti relativi alla gestione del traffico aereo, possono arrivare ad inerire la gestione del traffico aereo militare ed i relativi profili di difesa e sicurezza nazionali, che vanno attentamente considerati (istruttoria in corso).*

*Inoltre, l'accentramento di alcune funzioni economiche in capo alla PRB a scapito delle autorità di sorveglianza nazionale non sembrano rispondere appieno al p. di sussidiarietà in quanto potrebbero rischiare di non tener conto delle specificità operative/organizzative nazionali (tanto più che il gestore di traffico aereo nazionale - ENAV – è l'unico nel panorama UE ad essere quotato in Borsa (con una partecipazione di maggioranza del MEF), e dunque presenta spesso caratteristiche particolari per la redazione dei piani di prestazione, sia sotto profilo della riservatezza dei dati che della dimensione finanziaria).*

*Inoltre, merita rilevare che alcune disposizioni, in particolare quelle che sottraggono agli Stati Membri la discrezionalità nella scelta dei fornitori dei servizi di navigazione aerea, potrebbero determinare incompatibilità con la Convenzione di Chicago.*

*Incongruenze potrebbero emergere anche rispetto alla Convenzione Eurocontrol.*

## 3. Rispetto del principio di proporzionalità

*Nella sua relazione introduttiva alla proposta la Commissione afferma che “la proposta si limita a quanto è necessario per conseguire gli obiettivi perseguiti. Essa è incentrata sugli elementi sostenuti dai vari contributi elencati all'allegato III del documento di lavoro dei servizi della Commissione che la accompagna”.*

*Tuttavia alcuni elementi della proposta presentano un eccesso di dettaglio (ad es Capitolo II) i cui effetti vanno attentamente ponderati.*

*La disposizione (art.2) che prevede la separazione (indipendenza) dell'autorità nazionale NSA da ogni entità giuridica nazionale, risulta asimmetrica rispetto alla proposta di inquadramento della istituenda Agenzia PRB nell'Agenzia EASA. In effetti la regolazione economica non dovrebbe prescindere da elementi operativi del settore, ovvero capacità dello spazio aereo ed efficienza ambientale, che richiedono competenze operative di alta specializzazione e soprattutto continuità con la parte che regola la sicurezza della fornitura. Appare dunque anomalo che agli Stati Membri venga imposta una separazione fra i due ambiti, al contrario di quanto proposto per la Agenzia PRB.*

*Un ulteriore elemento ancora da ponderare è se sia opportuna la inclusione nella proposta (art. 10 – 20) di molte disposizioni oggi contenute nel regolamento di attuazione 209/317, che disciplina piani di performance e sistemi di tariffazione, posto che il regolamento di attuazione è stato sottoposto nel tempo a periodiche e ravvicinate revisioni per adeguarlo alle esigenze di volta in*

volta emerse, in particolare a causa della sua inadeguatezza nel gestire contingenze di complessità crescente. La modifica di tali disposizioni una volta incluse nel Regolamento base renderebbe molto meno flessibile la gestione del sistema di performance e ben più complesso l'intervento degli Stati membri.

## **B. Valutazione complessiva del progetto e delle sue prospettive negoziali**

### **1. Valutazione del progetto e urgenza**

#### **Valutazione complessiva**

*Stante il numero e la portata degli elementi innovativi (sinteticamente enumerati nel precedente riquadro Premessa: finalità e contesto), una valutazione complessiva delle finalità generali del progetto non è facilmente sintetizzabile (sussiste infatti l'esigenza di vari interventi emendativi indicati nei prossimi riquadri). La portata delle modifiche proposte peraltro sembrerebbe eccedere la mera tecnica giuridica della rifusione (recast)*

*Fra le finalità positive si rileva in particolare che una riforma del settore era attesa da parecchi anni (il precedente intervento riformatore intervenuto sotto Presidenza italiana sulla base della proposta del 2013 portò alla formulazione di un condiviso orientamento generale in sede consiliare, il cui successivo iter negoziale non è proseguito a causa della disputa fra Spagna e Regno Unito sull'applicabilità delle disposizioni all'aeroporto di Gibilterra).*

*In termini generali i punti elencati nel riquadro **Finalità generali** sono condivisi, anche considerando il ruolo di promotore dell'avanzamento del progetto Cielo Unico Europeo che l'Italia ha svolto nel passato (nelle tre tornate legislative del 2004, del 2009 e del 2014). D'altra parte, le proposte e le modalità con le quali si intende perseguire le finalità generali non sono in tutti i casi condivisibili e molti interventi emendativi di dettaglio saranno necessari per rendere la proposta pienamente rispondente agli interessi nazionali.*

#### **Urgenza**

*Il progetto non è ritenuto di particolare urgenza: pur se una riforma del settore era attesa da anni – come sopra indicato – il drammatico impatto sul settore aviazione a seguito della pandemia COVID 19 è tale da ridefinire l'ordine di priorità degli interventi. A titolo di esempio si segnala che problemi di capacità (ritardi) che la proposta mira a mitigare, riscontrati negli ultimi anni in buona parte del network europeo (in part. nel 2018 e 2019, a fronte di una sostenuta crescita del traffico aereo) – da rimarcare che l'Italia si è distinta per l'efficienza del sistema di gestione del traffico aereo e l'assenza di ritardi - non possono essere attualmente più annoverati fra i più urgenti problemi che il settore aviazione si trova ad affrontare a causa del crollo del traffico aereo legate alle restrizioni legate al COVID-19 e della prevista ripresa della domanda non prima del 2024.*

*Inoltre si segnala che per alcuni particolari aspetti della proposta sono già in corso negoziati a livello di comitato (presso Comitato EASA per quel che concerne i droni) o informali (per quel che concerne il coordinamento delle attività SESAR) il cui esito è destinato a riverberarsi sul contenuto di alcune disposizioni proposte (rispettivamente art. 9 e art. 26).*

*Si aggiunga che a metà novembre è attesa la pubblicazione della seconda parte dello studio AAS (Airspace Architecture Study) che riguarda l'impatto economico di alcune disposizioni (art.8 e art.31) della proposta.*

*Infine stante la ampiezza ed incisività delle disposizioni proposte, la loro adeguata valutazione impone una approfondita istruttoria nazionale non ancora conclusa.*

### **2. Conformità del progetto all'interesse nazionale**

*Le disposizioni contenute nella proposta possono ritenersi solo parzialmente conformi all' interesse*

nazionale, in quanto alcune disposizioni (in particolare quelle relative al capitolo III implicano un impatto assai incisivo per il sistema di traffico nazionale le cui conseguenze non sono state al momento ancora valutate in tutte le loro implicazioni). Nel successivo paragrafo sono enumerate per ciascun capitolo della proposta le criticità al momento emerse.

### **3. Prospettive negoziali ed eventuali modifiche ritenute necessarie od opportune**

#### **Prospettive negoziali**

*Tempistica negoziale: il negoziato è stato avviato a metà ottobre u.s. dalla attuale Presidenza di turno del Consiglio UE (Germania) in seno al competente gruppo aviazione del Consiglio, con una presentazione della proposta da parte della Commissione ed una ricognizione di alcuni capitoli della proposta (II, IV, V, solo in parte il capitolo III) volta ad una prima disamina dei contenuti. In occasione del Consiglio Trasporti di dicembre p.v., la Presidenza tedesca organizzerà presumibilmente un dibattito politico (che sarà articolato sulla base di un documento orientativo che la Presidenza presenterà in occasione di una sessione Coreper di metà novembre).*

*Non è ancora chiaro se la successiva Presidenza di turno UE (Portogallo) vorrà inserire il dossier Cielo Unico nella propria agenda dei lavori per il settore aviazione (potrebbe ad esempio decidere di concentrare gli sforzi solo sul dossier relativo al Regolamento sui diritti dei passeggeri aerei, o anche su entrambi).*

*In ogni caso il negoziato in sede consiliare, nonché il successivo negoziato (triloghi) con il Parlamento Europeo (relatore On. Marinescu, PPE, Romania), sono destinati presumibilmente a durare diversi mesi (approssimativamente almeno sei mesi).*

*In occasione delle prime discussioni in seno al gruppo di lavoro aviazione del Consiglio la Delegazione italiana (MIT ed ENAC) ha formulato diverse richieste di chiarimento su alcuni aspetti della proposta (capitolo II, IV, V), inoltrandole anche per iscritto alla Presidenza di turno e formulando varie riserve di esame in relazione a molteplici disposizioni, la cui interpretazione, anche per la loro formulazione spesso generica, non risulta sempre immediata.*

#### **Elementi di criticità**

*Si ribadisce preliminarmente che, seppure la proposta sia formulata sulla scorta del testo di orientamento generale elaborato dal Consiglio (sotto la guida della Presidenza italiana nel 2014), essa include numerose nuove disposizioni di incisivo impatto rispetto al vigente quadro normativo, che presentano un alto grado di complessità tecnica e che l'istruttoria nazionale (consultazione con i vari operatori interessati) è ancora in corso.*

*Inoltre, merita sottolineare che per alcuni aspetti la valutazione di impatto della Commissione risulta carente: sul punto occorre precisare che la stessa Commissione fa riferimento alla valutazione di impatto presentata in occasione della proposta pubblicata nel 2013, ed integrata ora dal documento Staff Working Document (A fresh look at the Single European Sky SWD 2020 187 final).*

*Per quanto concerne il merito delle disposizioni proposte, si segnalano di seguito le principali criticità finora emerse:*

#### **CAPITOLO II National Supervisory Authority (artt.3 – 5)**

*In linea generale, si considera positivamente il concetto del rafforzamento delle NSA, sembrerebbe tuttavia che l'attuale assetto nazionale (funzioni relative alla prestazioni e alla tariffazione in capo alla NSA ed funzioni relative alla certificazione safety in capo alla National Certification Authority NCA, svolte entrambe in ambito ENAC) debba essere rivisto per renderlo compatibile con la proposta, ai sensi dell'art. 3.3 ("le autorità nazionali di vigilanza sono giuridicamente distinte e indipendente da qualsiasi altro soggetto pubblico o privato per quanto riguarda l'organizzazione, il funzionamento, la struttura giuridica ed il processo decisionale". In merito sono stati chiesti chiarimenti alla Commissione.*

*Si ritiene che l'efficacia della regolazione economica non possa prescindere dalla visione d'insieme con la regolazione e certificazione di safety e non dipenda tanto dalla separazione da altri enti, ma innanzitutto dalla applicazione di target oggettivi e realistici, da metodi accettabili di soddisfacimento, da disposizioni condivise e riconosciute da tutti gli attori (che però la base giuridica SES non riconosce a differenza di quella EASA), e soprattutto da metodologia ispettiva e di valutazione chiara e replicabile.*

*Le disposizioni dell'art.3.6, relative alla nomina dei decisori strategici NSA (indipendenza dai gestori di traffico), alle dimissioni, alla loro indipendenza, a conflitti di interesse, al periodo di cooling off di 2 anni non sembrerebbero comportare particolari difficoltà di applicazione; tuttavia si rileva un eccesso di dettaglio e micro-gestione (anche rispetto all'orientamento generale - GA - del 2014).*

*Il par. 8 dell'art.3: dispone la facoltà per uno Stato membro di richiedere alla istituenda Agenzia PRB di assumere il ruolo di NSA. Tale disposizione è del tutto nuova rispetto all'orientamento generale del 2014, ma è speculare a quella prevista nel Reg BR EASA 1139/2018 per le funzioni di certificazione safety. Si rileva tuttavia che la materia safety è caratterizzata a livello UE dalla applicazione di target oggettivi, da disposizioni condivise e riconosciute da tutti gli attori, da una metodologia replicabile, da strumenti cioè non soggetti alla discrezionalità ma rispondenti a procedimenti obiettivi e ispezioni standardizzate. Caratteristiche che invece sono attualmente del tutto assenti in materia di regolazione economica. Si ravvisa pertanto un fattore criticità rispetto all'assegnazione alla istituenda Agenzia PRB di un ruolo decisionale, stante anche la specificità del gestore nazionale (ENAV), unico nel panorama UE ad essere quotato in Borsa.*

#### **Articolo 4 Tasks of the NSA**

*Par.1: elenca le tre principali funzioni della NSA*

- a) certificazione economica,*
- b) verifica della corretta applicazione delle procedure di appalto dei gestori di traffico rispetto a determinati servizi,*
- c) applicazione di Piani di Prestazione e verifica trasparenza contabilità dei gestori di traffico*

*Le disposizioni in a) e b) sono del tutto nuove rispetto alla proposta del 2013 e all'orientamento generale del 2014. Per lett. b) e c) riserva di esame legata all'analisi dell'art. 8.6, capit 3.*

*Rispetto al par. 2 che dispone obbligo per la NSA di stabilire tariffe per la fornitura del servizio di traffico per droni, in quanto servizio monopolistico da regolare a livello nazionale, non si ravvisano criticità se non l'esigenza di coordinare la norma all'esito del negoziato in corso in ambito Comitato EASA.*

### **Capitolo III**

*Rispetto a proposte precedenti, allo scopo di creare un mercato dei servizi di navigazione aerea, il regolamento non prevede la separazione (cd.verticale) obbligatoria rispetto ai servizi diversi da quelli di traffico aereo, ovvero meteorologia (MET), Informazioni Aeronautiche (AIS) e Comunicazione, Navigazione e Sorveglianza (CNS) per quei fornitori che se li autoproducono. Il regolamento introduce una soluzione alternativa intermedia basata sulla promozione del concetto di separazione volontaria, che farebbe leva su un nuovo tipo di servizio, quello relativo al processo dei dati per la loro successiva offerta al controllore del traffico aereo.*

*In tal senso, la Commissione sottolinea che, come per altre industrie di rete, il ruolo del regolatore sarebbe cruciale: si prevede dunque un ruolo rafforzato del regolatore europeo, la istituenda Agenzia PRB, con un ruolo secondario (comitato consultivo) dei regolatori nazionali. Ciò rappresenta, come sopra già menzionato, una criticità: appare prematuro affidare alla istituenda Agenzia PRB un ruolo rafforzato, posto che fino ad oggi manca una metodologia e meccanismi stabili e condivisi per la determinazione di tariffe di rotta e piani di prestazione.*

*Più traumatica l'imposizione di una separazione organizzativa, oltre che contabile, tra le attività di rotta e di terminale, per poter effettuare benchmarking tra i vari fornitori.*

*Art. 6 la previsione circa l'obbligo di certificazione rappresenta un onere amministrativo, per quanto moderato, e va chiarito rispetto ad implicazioni relative ad esigenze militari.*

*Art. 7: criticità pone lo stralcio del par. 4 del Reg. 1070/2009 relativo alla discrezionalità degli Stati membri sulla scelta di un fornitore di servizi (in part. se letto in combinazione con art. 8.5). Il potere discrezionale nella designazione è elemento chiave della sovranità e dei principi indicati nella Convenzione di Chicago, rispecchiati in Italia nel Codice della Navigazione. Lo scenario alternativo proposto (la messa a gara del servizio) è concetto tutto da verificare e potrebbe comportare indesiderati effetti sul sistema nazionale. Va altresì sottolineato che il periodo di designazione di dieci anni potrebbe risultare non congruo con l'ingente livello di investimenti strumentale alla fornitura dei servizi alla navigazione aerea.*

*Art. 8: dubbi sull'obbligo previsto al par. 1 secondo cui "Qualora ciò consenta incrementi di efficienza sotto il profilo dei costi a vantaggio degli utenti dello spazio aereo, gli Stati membri consentono ai gestori aeroportuali di acquistare servizi di traffico aereo presso i terminali per il controllo dell'aerodromo a condizioni di mercato". Lo scenario proposto meriterebbe verifica mediante delle simulazioni adeguate e le ripercussioni sul sistema aeroportuale e quello della gestione del traffico aereo nazionale sono tutte da verificare, soprattutto con riguardo al rischio di frammentazione.*

*Suscita perplessità anche l'obbligo previsto al par. 3 ("3. Gli Stati membri adottano tutte le misure necessarie per garantire che la fornitura di servizi di traffico aereo di rotta sia separata, in termini di organizzazione, dalla fornitura di CNS, AIS, ADS, MET e servizi di traffico aereo presso i terminali e che sia rispettato il requisito di separazione dei conti di cui all'articolo 25, paragrafo 3") in relazione agli aspetti safety indicati nel reg 373, in particolare per quel che concerne i profili organizzativi.*

*Da verificare anche i requisiti indicati al par. 4, che potrebbero implicare conseguenze indesiderate in part. nel settore della fornitura di servizi satellitari, con possibili degradazioni dei livelli di servizio attuali.*

*La sezione relativa ai piani di prestazione ed ai meccanismi di definizione delle tariffe, nonché al nuovo ruolo della istituenda Agenzia PRB (artt da 10 a 25) rappresentano una criticità per le ragioni sopra già menzionate. L'inclusione di norme oggi contenute in regolamenti attuativi, peraltro oggetto di divergenti interpretazioni e di periodiche revisioni, rischia di irrigidire il sistema che è attualmente troppo incentrato sul parametro efficienza dei costi, piuttosto che sulla offerta di capacità (per evitare ritardi). Peraltro, la norma vigente, il Reg. 2019/317 è di recente emanazione, frutto di un lungo negoziato fra esperti, per di più recentemente aggiornata per il necessario riallineamento al contesto post-COVID, mentre le disposizioni proposte non sono state ancora mai considerate prima a livello tecnico.*

#### **Capitolo IV**

*Il capitolo IV ha l'obiettivo di rafforzare il ruolo del Network Manager europeo, in un'ottica cd. network centric approach, innanzitutto intervenendo sui processi operativi attuali (Preparazione del Piano Operativo di rete, NOP, che affianca il Piano di prestazioni PP), che vengono ora tutti incorporati a livello di norma di base. A tal riguardo si esprimono perplessità sull'inclusione dei due documenti nella norma base, per il conseguente rischio di perdita di flessibilità (basti tener presente che nei primi 10 anni di vita il regolamento sul PP ha subito ben tre modifiche ed ancora presenta lacune e margini di miglioramento). Il nuovo assetto di interrelazione fra i due documenti NOP e PP va inoltre chiarito dal punto di vista operativo: in particolare con riguardo a quali siano i contributi alla prestazione e quali vincoli si impongano agli Stati membri ed ai gestori di traffico nella loro esecuzione.*

*Per quanto riguarda la lista di funzioni in capo al NM, peraltro già recentemente estese dal recente regolamento di esecuzione 2019/123, una verifica va ancora effettuata con gli operatori interessati.*

*In particolare, non è chiaro se il NM assuma oltre all'attuale ruolo di coordinamento e supporto, nuovi ruoli gestionali, esecutivi e decisionali e come cambi l'attuale ruolo dei gestori di traffico, degli aeroporti e delle compagnie aeree, ad esempio in ambito Cooperative Decision Making (visto che lo Staff Working Document recita "Requirements on the cooperative decision-making process should also be strengthened") o rispetto alla governance del NM Board.*

## *Articolo 26 Network Functions*

### *26.1*

#### *Traiettorie ottimali e target di capacità*

*Così come è scritto l'articolo 26.1 sembra spostare l'attività del Network Manager verso l'area ambientale, che diventerebbe primaria. Questo cambio di impostazione potrebbe avere conseguenze molto più ampie di quelle descritte nello Staff Working Document (SWD). L'assegnazione di traiettorie ottimali, invece che ottimizzate rispetto ai target di capacità (ovvero ai possibili ritardi), potrebbe portare a negare l'accesso allo spazio aereo in caso di deviazioni da tali traiettorie.*

### *26.2(a)*

#### *Progettazione e gestione delle strutture di spazio aereo*

*Il paragrafo andrebbe precisato per esprimere in maniera inequivocabile che non vi è intenzione di sottrarre il progetto dello spazio aereo alla sovranità degli Stati.*

*Pur prendendo atto che lo stralcio del riferimento a route network deriva dalla progressiva applicazione del FRA (Free Route Airspace), dove gli utenti scelgono la traiettoria preferita senza i vincoli relativi alla rete delle rotte, si ritiene che la definizione di airspace structure (def 13 a pag 75) vada chiarita, in quanto lascia dubbi rispetto alla assunzione di responsabilità in capo al NM per quel che concerne "the design and the management of airspace structure". Più in particolare, è importante chiarire se e come cambi la responsabilità dei gestori di traffico, che continuano a rimanere responsabili (liability) per la sicura ed efficiente gestione del traffico aereo, e quale sia invece il nuovo ruolo del NM (solo validazione o altro).*

### *26.2.(b)*

#### *Fornitura del servizio ATFM centrale come funzione di rete*

*Il paragrafo 26.2(b) dovrebbe essere riscritto onde rendere evidente che per questa specifica funzione di rete si applicano i requisiti, anche organizzativi, del regolamento 2017/373*

### *26.3 a*

*Sussistono dubbi sul concetto di "delegation of air traffic service provision", che dovrebbe essere responsabilità in capo agli Stati membri. In ogni caso il ruolo di NM sarebbe solo quello di facilitatore.*

### *26.3 (b)*

#### *Obbligatorietà del Piano Operativo di Rete (NOP)*

*Pur convinti circa la necessità di rinforzare i meccanismi di gestione della rete, si ritiene che ciò non possa essere fatto inserendo un semplice aggettivo (binding - obbligatorio) in un sottoparagrafo. Il regolamento 2019/123 definisce il documento NOP (Network Operation Plan) e ne identifica alcune parti come obbligatorie, in particolare le azioni operative. Dichiarare tutto il NOP, peraltro un documento molto dettagliato e di natura operativa, come vincolante in un atto legislativo appare fuori luogo.*

*Per quanto riguarda la interdipendenza NOP/piani di prestazione PP si esprimono dubbi sul meccanismo proposto al Capitolo III, in caso di mancato rispetto della capacità dichiarata (eventi imprevisti), anche se l'obiettivo di garantire l'applicazione del NOP è condiviso, anche ad esempio attraverso forme rafforzate di processi di coordinamento nazionali (procedura di escalation che*

*coinvolga lo Stato membro) che assicurino il monitoraggio del rispetto delle azioni che nel NOP vengono dettagliate.*

#### **26.3(e)**

##### *Gestione delle infrastrutture*

*Il comma fa pensare che il Network Manager vada a sostituire l'attuale Deployment Manager previsto dal regolamento 409/2013. Occorre dunque approfondire l'impatto di tale proposta rispetto a quanto in corso, anche in considerazione dei possibili effetti negativi laddove si svincolasse la gestione delle infrastrutture dagli attori che posseggono e gestiscono tali infrastrutture nonché per il più generale impatto sulla governance di SESAR.*

#### **26.5**

##### *Atti delegati per la modifica delle funzioni di rete*

*Non si concorda che le funzioni di rete siano modificate unilateralmente con atti delegati, in quanto implicano sempre una ridefinizione dei limiti di sovranità degli Stati Membri.*

#### **Articolo 27**

##### **27.3 and 27.4**

##### *Funzioni di rete e compiti del gestore di rete*

*La proposta dovrebbe utilizzare rigorosamente la terminologia per identificare i ruoli dei vari attori coinvolti, ma in particolare quelli del Network Manager. In questa cornice appare chiaro che il gestore di rete contribuisce all'espletamento delle funzioni di rete attraverso l'esecuzione dei compiti. Pertanto, l'articolo 27.4 dovrebbe essere riscritto in tal senso.*

#### **Articolo 29**

*A livello nazionale la consultazione già avviene nell'ambito di processi di coordinamento consolidati, tra questi anche l'iniziativa National Airspace Strategy, ma l'articolo va rivisto, il coinvolgimento appare troppo ampio, anche perché molti investimenti sono già in ambito Progetti Pilota PCP e sotto la guida UE.*

#### **Articolo 31**

*La collocazione dell'art 31 nel capitolo IV va rivista.*

## **C. Valutazione d'impatto**

### **1. Impatto finanziario**

*Si ritiene opportuno evidenziare che per poter procedere ad una compiuta analisi dei costi gravanti sul bilancio nazionale, appare necessario attendere i futuri sviluppi negoziali relativi al progetto di norma di cui trattasi.*

### **2. Effetti sull'ordinamento nazionale**

*Fermo restando quanto sopra indicato, si riassumono i principali effetti finora individuati (ad istruttoria in corso) sull'ordinamento nazionale:*

#### **CAPITOLO II National Supervisory Authority (artt.3 – 5)**

*L'assetto nazionale attuale (funzioni di certificazione safety – NCA - svolte presso la Direzione Gestione Spazio Aereo dell'ENAC; funzioni NSA presso ENAC, vale a dire funzioni relative al sistema di prestazioni (svolte presso la Direzione Regolazione e Spazio Aereo dell'ENAC) e funzioni di tariffazione di rotta (svolte presso la Direzione Sviluppi Studi Economici e Tariffari dell'ENAC) sembrerebbe necessitare di modifiche per renderlo compatibile con la proposta: ai sensi dell'art. 3*

*(vedi sopra), dovendo separare NCA e NSA.*

*Il par. 8 dell'art.3: dispone la facoltà per uno Stato membro di richiedere alla istituenda Agenzia PRB di assumere il ruolo di NSA. Si ravvisa un fattore di criticità, stante anche la specificità del gestore nazionale (ENAV), unico nel panorama UE ad essere quotato in Borsa (quota di maggioranza detenuta dal MEF).*

*Articolo 4 prevede nuove funzioni per la NSA nazionale*

*certificazione economica,*

*verifica della corretta applicazione delle procedure di appalto dei gestori di traffico rispetto a determinati servizi,*

*applicazione di Piani di prestazione PP e verifica trasparenza contabile dei gestori di traffico,*

*obbligo di stabilire tariffe per la fornitura del servizio di traffico per droni.*

### **CAPITOLO III**

*Art. 7: criticità legata alla designazione decennale. Viene rivista la discrezionalità dello Stato di designare il fornitore di servizi del traffico aereo, oggi oggetto di disposizioni nel Codice della Navigazione, limitandone inoltre la durata ad un massimo di dieci anni, rispetto all'attuale designazione senza limite di tempo. L'eventuale sostituzione di un fornitore maggiore sembrerebbe rispondente a teoria economica, ma sarebbe operazione mai tentata, né dichiarata fattibile da alcuna simulazione. Inoltre a causa del numero ristretto di fornitori e della complessità del conseguimento delle necessarie specializzazioni, l'intera operazione riguarderebbe solo la compagine societaria, in quanto i controllori del traffico aereo sarebbero semplicemente insostituibili a meno di gravi discontinuità operative. Infine tale processo si potrebbe applicare in contemporanea a vari fornitori di rotta europei, con rischi di instabilità a danno della qualità del servizio e forse anche della sua sicurezza. La proposta potrebbe presentare profili di incompatibilità con i principi della Convenzione di Chicago sull'aviazione civile.*

*Art. 8: Dubbi sull'obbligo previsto al par. 1 secondo cui "Qualora ciò consenta incrementi di efficienza sotto il profilo dei costi a vantaggio degli utenti dello spazio aereo, gli Stati membri consentono ai gestori aeroportuali di acquistare servizi di traffico aereo presso i terminali per il controllo dell'aerodromo a condizioni di mercato". Lo scenario proposto solleva dei dubbi alla luce della frammentazione che verrebbe a determinarsi, il notevole aggravio di attività per la regolazione e supervisione in campo economico e di safety nonché per la necessità di revisione completa delle competenze tra i diversi gestori del controllo del traffico aereo nelle aree dei terminali, dell'avvicinamento e della rotta e della sottostante infrastruttura tecnologica. La questione merita delle simulazioni e le eventuali ripercussioni sul sistema aeroportuale nazionale sono tutte da verificare.*

### **3. Effetti sulle competenze regionali e delle autonomie locali**

*La norma non incide sulle competenze regionali e delle autonomie locali ai sensi di quanto previsto dalla Costituzione; pertanto la relazione non dovrà essere inviata alle Regioni, per il tramite delle loro Conferenze (art. 24, comma 2 della legge n. 234/2012).*

### **4. Effetti sull'organizzazione della pubblica amministrazione**

*Articolo 3 prevede la separazione della autorità nazionale di vigilanza secondo i criteri indicati all'art. 3.3. L'ENAC- nel rispetto dell'art. 687 del Codice della Navigazione - è oggi strutturata con una separazione funzionale tra NSA (funzioni di prestazioni ed economiche) e NCA (funzione di certificazione safety), potrebbero pertanto essere necessarie variazioni organizzative per rispondere alla norma. Sull'interpretazione dell'art.3.3 sono stati richiesti chiarimenti alla*

## 5. Effetti sulle attività dei cittadini e delle imprese

*Impatto su ENAV (ENAV S.p.A. è la società a cui lo Stato ha demandato la gestione e il controllo del traffico aereo civile in Italia, nonché gli altri servizi essenziali per la navigazione, nei cieli italiani e negli aeroporti civili nazionali - Società partecipata dal MEF al 53,28%):*

*art. 6: obbligo di certificazione economica: impatto lieve, in quanto l'attuale normativa impone requisiti simili (anche se non richiede l'emissione di un certificato specifico) inclusi nel certificato di fornitore di servizi.*

*art. 6: designazione non discrezionale dello Stato e con durata di massimo di 10 anni (cfr. sopra).*

*art. 8: par 1 (1. ".....gli Stati membri consentono ai gestori aeroportuali di acquistare servizi di traffico aereo presso i terminali per il controllo dell'aerodromo a condizioni di mercato") – attualmente ENAV fornisce servizi del traffico aereo per le parti di propria competenza nelle aree di rotta, avvicinamento e terminale in 45 aeroporti italiani.*

*art. 8: par 3 (3. "Gli Stati membri adottano tutte le misure necessarie per garantire che la fornitura di servizi di traffico aereo di rotta sia separata, in termini di organizzazione, dalla fornitura di CNS, AIS, ADS, MET e servizi di traffico aereo presso i terminali e che sia rispettato il requisito di separazione dei conti di cui all'articolo 25, paragrafo 3") – separazione dei servizi. La misura proposta potrebbe comportare costi organizzativi non secondari e conseguenze sul costo della fornitura dei servizi.*

*art. 10 – 25: tutte le disposizioni che modificano l'attuale assetto che disciplina i meccanismi di presentazione dei piani di performance e determinazione delle tariffe hanno un notevole impatto (potenzialmente negativo) su ENAV.*

*art. 26-27: il rafforzamento dei poteri del gestore della rete hanno limiti non definiti e possono gravare negativamente con imposizioni sull'attività del fornitore di servizi nazionale (oltre che sulle competenze dell'Aeronautica Militare Italiana per quanto riguarda la sovranità dello spazio aereo).*

*art. 29: prevede consultazione (dai contorni indefiniti) e approvazione degli investimenti strategici nel settore gestione traffico aereo da parte degli utenti dello spazio aereo. La consultazione avviene già nei diversi processi nazionali (ad esempio la National Airspace Strategy) ed internazionali (consultazione per i piani di prestazione, consultazione annuale sulle tariffe, ecc.), l'estensione all'approvazione dei piani di investimento di ENAV sarebbe in contraddizione con la natura stessa del piano di prestazioni e rischio di micro-gestione.*

*Potenziale impatto sul sistema aeroporti:*

*Art. 8 nell'assegnare autonomia di scelta agli aeroporti nella scelta del gestore di determinati servizi di traffico aereo, potrebbe determinare effetti a catena (in part. aumento della frammentazione a detrimento degli aeroporti più piccoli).*

## Altro

*Si precisa che la proposta nella sua versione originale è suscettibile di essere modificata nel corso del negoziato nell'ambito delle competenti sedi istituzionali comunitarie e che la posizione della nostra delegazione potrà evolvere, in base anche alle consultazioni con le amministrazioni e le*

parti interessate”.



**Tabella di corrispondenza  
ai sensi dell'art. 6, comma 5, della legge n. 234/2012**

(D.P.C.M. 17marzo 2015)

<b>Oggetto dell'atto:</b> Proposta di Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio relativo all'attuazione del cielo unico europeo (rifusione) .....
<ul style="list-style-type: none"><li>– <b>Codice della proposta:</b> COM(2020) 579 del 22/09/2020</li><li>– <b>Codice interistituzionale:</b> 2013/0186(COD)</li><li>– <b>Amministrazione con competenza prevalente:</b> Ministero delle Infrastrutture e Trasporti</li></ul>

<b>Disposizione del progetto di atto legislativo dell'Unione europea</b> (articolo e paragrafo)	<b>Norma nazionale vigente</b> (norma primaria e secondaria)	<b>Commento</b> (natura primaria o secondaria della norma, competenza ai sensi dell'art. 117 della Costituzione, eventuali oneri finanziari, impatto sull'ordinamento nazionale, oneri amministrativi aggiuntivi, amministrazioni coinvolte, eventuale necessità di intervento normativo di natura primaria o secondaria)
Art. 7	Art. 691bis Codice della Navigazione	La proposta prevede condizioni per la designazione a fornire servizi di traffico aereo di rotta nello spazio aereo italiano, e potrebbe comportare la designazione di altro fornitore diverso da ENAV.
Art.8	Art. 691bis Codice della Navigazione	La proposta prevede l'autonomia decisionale degli aeroporti nella scelta del fornitore rispetto al vigente disposizione del CdN, e potrebbe comportare la designazione di altro fornitore diverso da ENAV.
