



COMMISSIONE EUROPEA

*Bruxelles, 18.3.2021
C(2021) 1944 final*

Signora Presidente,

la Commissione ringrazia il Senato della Repubblica per il parere espresso sulla proposta modificata di regolamento relativo all'attuazione del cielo unico europeo (rifusione) (COM(2020) 579) e sulla proposta che modifica il regolamento (UE) 2018/1139 per quanto riguarda la capacità dell'Agenzia dell'Unione europea per la sicurezza aerea (AESA) di agire in qualità di organo di valutazione delle prestazioni del cielo unico europeo (COM (2020) 577).

L'obiettivo di questa proposta è migliorare l'efficienza complessiva dell'organizzazione e della gestione dello spazio aereo europeo mediante una riforma del settore della fornitura di servizi di navigazione aerea. La Commissione è lieta che il Senato della Repubblica ritenga che la proposta rispetta il principio di sussidiarietà, in quanto la gestione del traffico aereo, in sostanza e per sua natura, incide sullo spazio aereo dell'intera Unione europea, ragion per cui conseguire gli obiettivi della proposta è più agevole a livello dell'Unione.

Il Senato della Repubblica ritiene invece che il principio di proporzionalità non sia stato pienamente rispettato per diversi motivi.

Nel suo parere il Senato della Repubblica afferma che le disposizioni sulla fornitura di servizi di navigazione aerea di rotta riducono il ruolo discrezionale degli Stati membri, il che potrebbe determinare possibili incompatibilità con il principio di sovranità nazionale insito nella convenzione di Chicago. Inoltre alcuni aspetti relativi alla gestione del traffico aereo possono incidere nella gestione del traffico aereo militare e nei relativi profili di difesa e sicurezza nazionali, che andrebbero pertanto attentamente esaminati.

*Sen. Maria Elisabetta ALBERTI CASELLATI
Presidente del
Senato della Repubblica
Piazza Madama
00186 - ROMA*

A questo proposito la Commissione desidera sottolineare che l'applicazione del regolamento proposto lascia impregiudicate la sovranità degli Stati membri sul proprio spazio aereo e le prescrizioni degli stessi in materia di ordine pubblico, pubblica sicurezza e difesa. Il regolamento proposto non contempla operazioni e addestramento militari. L'applicazione del regolamento proposto lascerebbe inoltre impregiudicati i diritti e gli obblighi degli Stati membri derivanti dalla convenzione internazionale per l'aviazione civile di Chicago del 1944.

Il Senato della Repubblica è inoltre in disaccordo con gli aspetti relativi all'ampliamento delle competenze dell'Agenzia dell'Unione europea per la sicurezza aerea (AESA) operante in qualità di organo di valutazione delle prestazioni (PRB), in quanto si attribuirebbe all'AESA un ruolo eccessivamente discrezionale. Rileva inoltre che l'organo di ricorso proposto potrebbe non essere imparziale.

La fornitura esclusiva di servizi di traffico aereo su nomina da parte di uno Stato membro già nell'ambito dell'attuale sistema di prestazioni comprende una regolamentazione delle prestazioni economiche, di sicurezza, di capacità e ambientali dei fornitori designati. La Commissione ha il compito di attuare questo sistema ed è coadiuvata in questo da un organo consultivo. I compiti che si propone di affidare all'AESA in qualità di organo di valutazione delle prestazioni (per i quali si propone di modificare il regolamento (UE) 2018/1139) non comportano discrezionalità politica e sarebbero tra altri i seguenti: valutare la ripartizione dei costi tra i servizi di navigazione aerea di rotta e presso i terminali, valutare e approvare i piani di miglioramento delle prestazioni dei fornitori di servizi di traffico aereo designati per i servizi di rotta, fornire pareri alla Commissione e monitorare le prestazioni dei fornitori di servizi regolamentati a livello dell'Unione. Tali compiti si baserebbero su una metodologia e su criteri stabiliti dal diritto dell'Unione. Inoltre il sistema di ricorso proposto renderebbe il sistema di prestazioni più flessibile. La commissione di ricorso sarebbe composta da membri selezionati fra gli alti funzionari ancora in carica o fuori servizio delle autorità nazionali di vigilanza, delle autorità della concorrenza o di altre istituzioni dell'Unione o nazionali con un'esperienza rilevante nel settore dell'aviazione. I membri della commissione di ricorso agirebbero in modo indipendente e nell'interesse pubblico.

In considerazione di quanto precede, la Commissione ritiene che la proposta non violi il principio di proporzionalità.

In risposta alle altre questioni specifiche sollevate nel parere, la Commissione rinvia il Senato della Repubblica all'allegato della presente lettera.

Confidando che i chiarimenti forniti rispondano alle osservazioni formulate dal Senato della Repubblica, la Commissione auspica di continuare in futuro il dialogo politico.

Voglia gradire, signora Presidente, i sensi della nostra più alta considerazione.

Maroš Šefčovič
Vicepresidente

Adina Vălean
Membro della Commissione

PER COPIA CONFORME
Per la Segretaria generale

Martine DEPREZ
Direttrice
Processo decisionale e collegialità
COMMISSIONE EUROPEA

Allegato

La Commissione ha attentamente esaminato le questioni sollevate dal Senato della Repubblica nel suo parere ed è lieta di fornire i seguenti ulteriori chiarimenti.

- 1) *La proposta di rifusione modificata prevede la totale separazione e indipendenza dell'autorità nazionale di vigilanza (NSA) rispetto a qualsiasi altro soggetto, tra cui l'autorità nazionale di sicurezza (ANC). Il Senato della Repubblica sostiene che tale separazione è asimmetrica rispetto alla proposta di inquadramento delle funzioni di PRB (vigilanza) all'interno dell'AESA (sicurezza), in quanto gli Stati membri, responsabili della valutazione delle prestazioni dei servizi di traffico aereo presso i terminali, dovrebbero imporre una separazione completa tra i due ambiti (servizi di navigazione aerea di rotta e presso i terminali), mentre a livello dell'Unione le funzioni di PRB e di sicurezza sarebbero affidate all'AESA.*

A tale riguardo la Commissione ricorda che la proposta di distinguere i compiti mira a garantire una maggiore indipendenza delle autorità competenti in materia di regolamentazione economica. Questa distinzione non impedirebbe agli Stati membri di attribuire entrambi gli ambiti di funzioni a un unico organismo a livello nazionale, a condizione che vengano rispettati i requisiti di indipendenza. Le funzioni di PRB proposte si situerebbero solo amministrativamente all'interno dell'AESA, rimanendo del tutto separate e indipendenti dagli altri compiti dell'Agenzia. A tal fine il processo decisionale e la responsabilità inerenti alle funzioni di PRB sarebbero pienamente indipendenti dai compiti di sicurezza dell'AESA.

- 2) *Il Senato della Repubblica sottolinea una riduzione del ruolo degli Stati membri nell'approvazione degli obiettivi a livello dell'Unione, che si limiterebbe alla formulazione di un parere in sede di comitato consultivo del (nuovo) PRB.*

Il PRB non fisserà obiettivi prestazionali a livello dell'Unione. Gli obiettivi prestazionali a livello dell'Unione comportano un elemento di discrezionalità politica, ragion per cui continuerà a fissarli la Commissione. Il coinvolgimento degli Stati membri avverrà con la procedura consultiva, conformemente alla proposta. I piani di miglioramento delle prestazioni e gli obiettivi prestazionali sarebbero quindi valutati dal PRB per quanto riguarda i servizi di navigazione aerea di rotta mentre le autorità nazionali di vigilanza sarebbero responsabili di valutare i piani di miglioramento delle prestazioni e gli obiettivi prestazionali per i servizi di navigazione aerea presso i terminali. In questo modo le autorità nazionali di vigilanza potranno valutare la fornitura di servizi a livello locale in modo più indipendente rispetto ad oggi.

- 3) *Il Senato della Repubblica sostiene che la proposta di rifusione modificata comporterebbe un aggravio dei costi per i gestori del traffico aereo, in quanto si prevede che siano versati contributi annuali per l'esercizio del (nuovo) PRB a carico dei fornitori di servizi di traffico aereo designati che siano interessati dai compiti e dalle competenze dell'Agenzia che agisce in qualità di PRB. In tale contesto andrebbe pertanto valutato attentamente il trasferimento dell'onere di finanziamento*

di un'agenzia europea, attualmente finanziata dal bilancio dell'UE, a carico degli operatori.

Le norme di finanziamento proposte dovrebbero garantire che l'Agenzia sia dotata delle risorse necessarie. Analogamente a quanto avviene per i costi dell'autorità nazionale di vigilanza nel quadro attuale e futuro, i costi delle nuove funzioni di PRB sarebbero riversati anche sugli utenti dello spazio aereo.

A tal fine le funzioni di PRB proposte devono essere finanziate mediante diritti e oneri a carico dei fornitori di servizi di traffico aereo. La Commissione fissa l'importo di tali diritti e oneri a un livello tale da assicurare entrate sufficienti a coprire l'intero costo delle attività correlate ai servizi prestati e da evitare un notevole accumulo di avanzi. Tale importo dovrebbe essere chiaramente identificato e separato dagli altri diritti e oneri dell'AESA.

Per lo sviluppo delle nuove funzioni di PRB si propone inoltre di prevedere contributi annuali a carico dei fornitori di servizi di traffico aereo designati che siano interessati dai compiti e dalle competenze dell'Agenzia in qualità di PRB. Si propone che tali contributi annuali siano riscossi per cinque esercizi finanziari successivi all'entrata in vigore del regolamento modificativo, al fine di coprire i costi per l'istituzione delle nuove funzioni all'interno dell'Agenzia.

Il documento di lavoro che accompagna la proposta della Commissione indica tuttavia chiaramente che i costi di tali funzioni di PRB saranno irrilevanti per gli utenti dello spazio aereo e che i benefici di una struttura permanente e formata da esperti sono di lungi superiori ai costi aggiuntivi.

- 4) *Il Senato della Repubblica ritiene che la proposta di consentire agli aeroporti di scegliere se acquistare o meno servizi di traffico aereo potrebbe incrementare la frammentazione e implicare effetti negativi su realtà locali con aeroporti di minori dimensioni.*

Per quanto riguarda i servizi di traffico aereo presso i terminali, la proposta modificata (rifusione) all'articolo 8 offre una scelta ai gestori aeroportuali, ai quali dovrebbe essere consentito di decidere 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. A questa stessa condizione gli Stati membri dovrebbero poter autorizzare l'acquisto di servizi per il controllo di avvicinamento. Se uno Stato membro ha autorizzato l'appalto, la decisione di acquistare o meno spetterebbe al gestore aeroportuale o all'autorità nazionale di vigilanza se il controllo di avvicinamento non è fornito da un aeroporto ma da un gruppo di aeroporti.

- 5) *Il Senato della Repubblica segnala che l'inclusione di molte disposizioni del regolamento di esecuzione (UE) 2019/317 nella proposta di atto di base rischia di causare una perdita di flessibilità giuridica.*

In effetti, ai fini della certezza e della chiarezza del diritto, diverse disposizioni del regolamento di esecuzione sul sistema di prestazioni e tariffazione sono state portate al livello dell'atto di base. Rispetto agli iniziali regolamenti SES del 2004 e del 2009, le prassi interistituzionali si sono evolute e esigono maggiori dettagli negli atti legislativi, in particolare quando impongono obblighi diretti alle autorità nazionali o agli utenti. Gli atti di esecuzione dovrebbero limitarsi a stabilire le modalità di esecuzione degli obblighi legislativi. Tale principio è volto a garantire che siano i colegislatori a decidere le norme sostanziali. Fra queste figurano le disposizioni che stabiliscono una chiara relazione tra la Commissione, il PRB, gli Stati membri e le autorità nazionali di vigilanza, ossia quelle dell'articolo 10, paragrafo 3), dell'articolo 11, paragrafo 3, e degli articoli 13, 14 e 15.

- 6) *Il Senato della Repubblica ritiene che l'inclusione del piano operativo della rete (NOP) e dei piani di miglioramento delle prestazioni nel capitolo sulla gestione della rete rischi di determinare una perdita di flessibilità. Ritiene inoltre inopportuno conferire poteri delegati alla Commissione per modificare le funzioni della rete, in quanto si tratta di aspetti che incidono sulla sovranità degli Stati membri.*

Al fine di facilitare la gestione della capacità, il NOP dovrebbe diventare obbligatorio ed essere sviluppato in modo che gli obiettivi prestazionali si rispecchino adeguatamente nella capacità dei singoli fornitori di servizi di traffico aereo di assicurare il funzionamento della rete. Le prove trasmesse dal gestore della rete e riportate nel documento di lavoro che accompagna la proposta della Commissione denotano una mancanza di impegno in alcuni fornitori di servizi a fornire capacità concordate con altri portatori di interesse e con il gestore della rete, con conseguenti carenze di capacità e prestazioni inferiori nell'intera rete. I poteri delegati conferiti alla Commissione al fine di aggiungere funzioni di rete consentirebbero di aggiungere nuovi elementi che potrebbero risultare necessari in futuro per il funzionamento e le prestazioni della rete stessa. Quanto all'affermazione secondo cui la modifica delle funzioni di rete inciderebbe sulla sovranità degli Stati membri, la proposta suggerisce di aggiungere funzioni alle quelle già esistenti solo se necessario al funzionamento e alle prestazioni della rete.