



Strasburgo, 11.6.2013
COM(2013) 408 final

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO,
AL CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E
AL COMITATO DELLE REGIONI**

Accelerare l'attuazione del cielo unico europeo

(Testo rilevante ai fini del SEE)

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO,
AL CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E
AL COMITATO DELLE REGIONI**

Accelerare l'attuazione del cielo unico europeo

(Testo rilevante ai fini del SEE)

1. INTRODUZIONE

1.1. Riaffermare gli obiettivi del cielo unico europeo

Il settore dell'aviazione in svolge un ruolo fondamentale nell'economia europea, promuovendo il commercio e il turismo e incentivando l'occupazione. Il controllo del traffico aereo è un elemento fondamentale nella catena del valore dell'industria aeronautica. Esso deve garantire un flusso del traffico aereo sicuro, rapido ed efficiente sotto il profilo dei costi, riducendo al minimo il consumo di carburante, le emissioni di carbonio e i tempi di volo.

Tuttavia, i servizi di navigazione aerea europei si sono storicamente sviluppati in gran parte all'interno dei confini nazionali, dove ciascuno Stato membro ha istituito il proprio sistema di gestione del traffico aereo, generando una costosa e inefficiente frammentazione strutturale dello spazio aereo europeo e una perdita continua di capacità di reazione alle esigenze dei clienti, ovvero le compagnie aeree e, in definitiva, i passeggeri.

Nel 2004¹ l'UE ha lanciato l'iniziativa del cielo unico europeo con un triplice obiettivo: *"rafforzare l'attuale livello di sicurezza del traffico aereo, contribuire allo sviluppo sostenibile del sistema di trasporto aereo e migliorare l'efficienza globale del sistema di gestione del traffico aereo e dei servizi di navigazione aerea"*². L'impegno per la realizzazione di questi obiettivi è stato inoltre potenziato con la formulazione di obiettivi ambiziosi da conseguire entro il 2020³. Nel 2007 è stato lanciato un grande progetto per modernizzare la tecnologia alla base del sistema europeo di gestione del traffico aereo (progetto SESAR⁴). Nel 2009 sono stati aggiunti ulteriori strumenti concreti per migliorare le prestazioni e guidare la riforma del sistema europeo di gestione del traffico aereo⁵: una nuova strategia per incentivare la fornitura di servizi integrati, un processo di definizione degli obiettivi prestazionali e l'istituzione del gestore della rete per coordinare l'azione a livello di rete europea. È stato infine individuato un approccio a cinque livelli che tratta i vari aspetti del cielo unico europeo: sicurezza, prestazioni, tecnologia, aeroporti e fattore umano.

La realizzazione del cielo unico europeo è una delle priorità fondamentali della politica generale dei trasporti della Commissione europea⁶. Tuttavia, anche se tutti gli Stati membri continuano a impegnarsi per realizzare il cielo unico europeo, l'attuazione è ancora ben al di

¹ Regolamenti (CE) n. 549, 550, 551, 552/2004 del 10 marzo 2004 (GU L 96 del 31.3.2004, pag. 1), modificati dal regolamento n. 1070/2009 del 21 ottobre 2009 (GU L 300 del 14.11.2009).

² Regolamento (CE) n. 549, articolo 1, paragrafo 1.

³ Con un triplice incremento di capacità, un miglioramento della sicurezza di un fattore 10, una riduzione del 10% dell'impatto ambientale dei voli e una riduzione pari ad almeno il 50% del costo dei servizi di gestione del traffico aereo per gli utenti dello spazio aereo.

⁴ Ricerca sulla gestione del traffico aereo nel cielo unico europeo.

⁵ Regolamento (CE) n. 1070/2009 del 21 ottobre 2009 (GU L 300 del 14.11.2009, pag. 34).

⁶ Cfr. allegato I del documento COM(2011) 144 definitivo.

sotto delle aspettative iniziali e nel 2012 l'accelerazione del processo di riforma del sistema europeo di gestione del traffico aereo attraverso un nuovo pacchetto di misure è stata giudicata un'azione fondamentale per lo sviluppo del mercato unico⁷. I ritardi nel traffico aereo sono stati ridotti (in parte a seguito della crisi finanziaria che ha ridotto il traffico aereo in Europa), ma nonostante i livelli di sicurezza siano stati costantemente mantenuti, l'efficienza in termini di costi non è migliorata abbastanza rapidamente e l'impatto ambientale dei profili di volo non ottimali resta significativo. In un momento in cui le compagnie aeree europee devono affrontare una forte concorrenza a livello mondiale e il settore dell'aviazione cresce orientandosi alle regioni del Medio Oriente e dell'Asia-Pacifico, è difficile ignorare gli incrementi di potenziale inutilizzato del cielo unico europeo, che corrispondono a 5 miliardi di EUR l'anno⁸. L'attuazione più rapida del cielo unico europeo renderà più veloce la concretizzazione dei rendimenti previsti.

Le ultime previsioni indicano che nel 2035 in Europa ci saranno 14,4 milioni di voli, ovvero il 50% in più rispetto al 2012. L'aumento del traffico aereo peserà sulla capacità di gestione del traffico aereo e aggraverà l'asimmetria tra la capacità di gestione del traffico aereo e il traffico aeroportuale⁹, dato che quasi due milioni di voli non potranno essere effettuati a causa dell'insufficiente capacità aeroportuale¹⁰.

L'attuazione del cielo unico europeo e la relativa riforma del sistema europeo di gestione del traffico aereo devono essere accelerate, aiutando gli utenti dello spazio aereo in un difficile contesto concorrenziale globale e agevolando la futura crescita economica. La Commissione, basandosi sull'esperienza del cielo unico europeo realizzata finora, presenta una nuova proposta legislativa attentamente mirata per facilitare la rapida attuazione del cielo unico europeo, costituita da un pacchetto legislativo che comprende la rifusione dei quattro regolamenti che istituiscono il cielo unico europeo e la modifica del regolamento che istituisce l'Agenzia europea per la sicurezza aerea (AESA¹¹).

1.2. Evoluzione delle prestazioni dei servizi di navigazione aerea

Alla fine degli anni '90 l'Europa ha dovuto far fronte a gravi ritardi e inefficienze nella fornitura dei servizi di controllo del traffico aereo. A distanza di oltre dieci anni, la frammentazione dello spazio aereo europeo resta elevata, con 50 centri di controllo del traffico aereo nei 29 diversi fornitori di servizi di navigazione aerea (ANSP)¹².

Nel 2011 i costi totali diretti e indiretti per il controllo del traffico aereo in Europa ammontavano a circa 14 miliardi di EUR. Solo i costi diretti (riscossi sotto forma di tariffe applicate agli utenti) rappresentano più del 20% dei costi operativi totali, escluso il combustibile, delle compagnie aeree più efficienti. In generale, per le compagnie aeree i costi

⁷ COM(2012) 573 definitivo.

⁸ Sulla base di stime documentate nelle relazioni dell'organo di valutazione delle prestazioni del cielo unico europeo e della Commissione per la valutazione dei risultati.

⁹ Cfr. paragrafo 11 del COM(2011) 823 definitivo. "Sarà irrilevante l'aumento della capacità in volo se la capacità aeroportuale non rimane allineata con la capacità di gestione del traffico aereo".

¹⁰ *Challenges of Growth 2013*, EUROCONTROL — giugno 2013.

¹¹ Nonostante la tabella di marcia della Commissione relativa alla dichiarazione congiunta del Parlamento europeo, del Consiglio dell'UE e della Commissione europea sulle agenzie decentrate, del luglio 2012, obblighi tutte le agenzie dell'UE a standardizzare i propri nomi, conformandosi allo stesso formato, per motivi di chiarezza nel testo della presente comunicazione si utilizza l'attuale nome dell'Agenzia europea per la sicurezza aerea (AESA). I testi delle proposte legislative stesse sono stati adeguati in base alla nuova dichiarazione congiunta e alla tabella di marcia, al fine di utilizzare il nome concordato "Agenzia dell'Unione europea per l'aviazione (EAA)".

¹² La portata geografica del cielo unico europeo si estende a paesi terzi, come la Svizzera e la Norvegia, che si sono impegnati ad attuarlo mediante accordi bilaterali e multilaterali.

diretti del controllo del traffico aereo rappresentano la terza voce di costo dopo il carburante e i diritti aeroportuali.

La produttività (misurata in ore/controllore del traffico aereo) è aumentata di circa il 18% negli ultimi dieci anni, ma il costo totale del lavoro per i controllori del traffico aereo è aumentato più rapidamente (di quasi il 40%). I costi totali del controllo del traffico aereo sono aumentati del 10% e il numero di controllori del traffico aereo europei è aumentato fino a circa 14 500 unità. Si tratta comunque solo di un terzo del totale degli addetti occupati dai fornitori di servizi di navigazione aerea, il che indica cifre molto elevate per il personale ausiliario (circa 30 000 unità nel 2011).

Anche con il calo del traffico aereo registrato, che ha limitato la pressione sul sistema, si è registrata una stagnazione della capacità: il ritardo medio totale del controllo del traffico aereo per volo è stato pressoché analogo nel 2011 e nel 2013. Le prestazioni ambientali dipendono dall'efficienza dei voli, vale a dire dalla possibilità offerta agli utenti dello spazio aereo di utilizzare le rotte più dirette. Il pieno successo in questo campo deve ancora essere realizzato e nel 2011 i costi delle carenze "gate-to-gate" dovute al carburante supplementare e ai tempi di volo prolungati ammontavano a circa 3,8 miliardi di EUR. Il controllo del traffico aereo mostra un buon livello di sicurezza e vengono adottate misure per rafforzare l'attuazione dei programmi di sicurezza, dei sistemi di gestione e dei metodi di analisi.

2. APPLICAZIONE E POTENZIAMENTO DELLE NORME ESISTENTI

In occasione dell'ultima revisione del quadro giuridico del cielo unico europeo nel 2009, la Commissione si è concentrata sulla necessità di migliorare radicalmente le prestazioni del sistema di controllo del traffico aereo. La realizzazione di obiettivi prestazionali deve essere considerata infatti un'ambizione primaria nell'istituzione di blocchi funzionali di spazio aereo, nella gestione delle funzioni di rete (gestore della rete) e nel progetto SESAR.

Tutti hanno compiuto passi avanti negli ultimi due anni. Gli obiettivi per il primo periodo di riferimento (2012-2014) del sistema di prestazioni sono stati decisi nel 2011 e il sistema stesso è entrato in vigore nel 2012; il gestore della rete¹³ è diventato operativo nel 2011; e nel dicembre 2012 è scaduto il termine per il passaggio a uno spazio aereo operativo più integrato, basato su blocchi funzionali di spazio aereo. L'impresa comune SESAR, che ha il compito di vigilare sui progressi del programma SESAR, ha avviato la realizzazione degli elementi del nuovo sistema di gestione del traffico aereo. Infine, i termini per alcune altre misure fondamentali (come i sistemi di collegamento dati e la qualità dei dati aeronautici) sono stati rispettati, ma in alcuni casi, l'attuazione registra un certo ritardo rispetto ai tempi previsti.

Negli ultimi due anni il livello di attività associato all'attuazione del cielo unico europeo è stato elevato, ma in genere la realizzazione dei benefici previsti è da ritenersi insufficiente. I piani prestazionali concordati a livello dell'UE per il periodo 2012-2014 consentirebbero di risparmiare 2,4 miliardi di EUR in tre anni. I contributi previsti degli Stati membri non hanno però raggiunto questo obiettivo globale, con un conseguente ammanco di 189 milioni di EUR. Inoltre gli utenti dello spazio aereo contestano la validità di tali dati, sostenendo che l'inflazione, i riporti e la condivisione dei rischi derivanti dagli anni precedenti comporteranno di fatto un aumento sostanziale dei costi di produzione nel 2014. Il gestore della rete ha lavorato bene, ma le sue funzioni restano limitate, in particolare per quanto riguarda

¹³ Eurocontrol è stato nominato gestore della rete mediante la decisione della Commissione, del 7 luglio 2011, sulla nomina del gestore di rete per la gestione del traffico aereo (ATM) e le funzioni di rete del Cielo unico europeo (C(2011)4130 definitivo).

l'adozione di concrete azioni correttive. Infine, gli Stati membri hanno deciso di creare nove blocchi funzionali di spazio aereo, che però rimangono essenzialmente tentativi istituzionali e amministrativi e non forniscono ancora benefici operativi concreti.

La legislazione vigente già contribuisce ad affrontare questi problemi con i poteri conferiti alla Commissione per definire e applicare misure di esecuzione. I sistemi di prestazione e di tariffazione sono stati recentemente rivisti e modernizzati, alla luce dell'esperienza della loro prima applicazione. Entro il 2013 la Commissione deve stabilire obiettivi prestazionali basati sulla normativa vigente per il prossimo periodo di riferimento (2015-2019). Sono stati introdotti meccanismi di governance per l'attuazione di SESAR al fine di semplificare la selezione di un gestore della realizzazione e l'avvio del processo di realizzazione nel 2014.

La Commissione è determinata a garantire l'attuazione di tutti gli aspetti del cielo unico europeo e ha dunque adottato misure preparatorie per avviare procedure d'infrazione nei confronti degli Stati membri che finora non sono riusciti a rispettare i requisiti per la creazione dei blocchi funzionali di spazio aereo. Analogamente non esiterà a intraprendere ulteriori azioni se sarà confermata la mancata attuazione di una serie di misure sull'interoperabilità, ad esempio i sistemi di collegamento dati.

L'attuazione più rapida del cielo unico europeo necessita fundamentalmente che nel secondo e nel terzo periodo di riferimento del sistema di prestazioni siano fissati ambiziosi obiettivi prestazionali, in particolare in termini di capacità ed efficienza sul piano dei costi. In questo contesto si presterà maggiore attenzione alle prestazioni secondo una prospettiva "gate-to-gate". Sarà sempre più difficile offrire il livello di prestazioni richiesto in una rete caratterizzata da un numero maggiore di centri per il controllo del traffico aereo e di aeroporti che affrontano gravi problemi di congestione.

La Commissione continuerà pertanto a monitorare da vicino l'evoluzione del traffico aereo e il suo impatto sulla gestione del traffico aereo e sulla capacità aeroportuale in Europa per garantire che i guadagni di capacità siano forniti tempestivamente.

3. MIGLIORARE L'EFFICIENZA DEL CIELO UNICO EUROPEO

3.1. Attenzione dei fornitori di servizi di navigazione aerea alle esigenze dei clienti: garantire le prestazioni

Il sistema di prestazioni è l'elemento fondamentale per misurare i risultati del cielo unico europeo. Sulla base di un sistema di definizione degli obiettivi, pianificazione, monitoraggio e comunicazione nei quattro settori essenziali di prestazioni quali sicurezza, ambiente, capacità e efficacia sotto il profilo dei costi, il sistema di prestazioni definisce il quadro in cui i prestatori di servizi sono obbligati a cambiare, al fine di fornire servizi migliori a costi più bassi. Ad esempio gli obiettivi di costo stabiliscono efficacemente un massimale sui servizi che i fornitori di servizi non possono superare e che li obbliga a essere più efficaci sotto il profilo dei costi.

L'attuazione del programma nel primo periodo di riferimento dal 2012 al 2014 produrrà risultati tangibili sotto forma di guadagni di efficienza. Insieme agli obiettivi ambientali e di capacità, i voli saranno più diretti e i ritardi ridotti. Al contempo è chiaro anche che sarebbe stato possibile conseguire risultati migliori: gli obiettivi proposti inizialmente dalla Commissione e dall'organo di valutazione delle prestazioni per il primo periodo di riferimento sono stati ridotti nel corso della procedura di approvazione in seno al comitato per il cielo unico in cui gli Stati membri hanno posto il veto a obiettivi più ambiziosi. Inoltre, come indicato in precedenza, ai piani prestazionali definitivi è mancato un importo limitato ma significativo che ha contribuito a ridurre ulteriormente il livello di ambizione globale.

L'esperienza dimostra inoltre che gli Stati membri, detentori unici o di maggioranza dei fornitori di servizi, hanno una forte tendenza a concentrarsi su flussi di entrate sani del sistema finanziato dagli utenti dei servizi di controllo del traffico aereo e possono essere quindi riluttanti ad approvare cambiamenti fondamentali a favore di uno spazio aereo operativo più integrato che comportano rischi di sciopero o possibili ripercussioni sui bilanci nazionali a corto di liquidità.

In questo contesto, il sistema di prestazioni deve essere rafforzato per aumentare la trasparenza e la facilità di applicazione, per rendere la definizione degli obiettivi più tecnica e basata su elementi concreti, per aumentare l'indipendenza dell'organo di valutazione delle prestazioni, quale consulente tecnico principale, e infine per rafforzare il controllo da parte della Commissione e consentire sanzioni in caso di mancata realizzazione degli obiettivi. In parallelo, gli utenti dello spazio aereo devono avere un ruolo maggiore nel processo.

Con il sistema attualmente in vigore, gli Stati membri rappresentati in seno al comitato per il cielo unico hanno l'ultima parola sugli obiettivi, sull'adozione di piani prestazionali e sull'accettazione di misure correttive nel caso in cui gli obiettivi non vengano raggiunti. Nel suo pacchetto legislativo la Commissione propone di rafforzare i meccanismi di controllo e di sanzione. Inoltre, i membri dell'organo di valutazione delle prestazioni dovranno d'ora in poi essere nominati direttamente dalla Commissione, al fine di garantire imparzialità.

3.2. Migliorare l'efficienza dei servizi di assistenza

Il primo pacchetto sul cielo unico europeo del 2004 mirava a introdurre meccanismi di mercato per la fornitura di servizi di assistenza, al fine di migliorarne l'efficienza¹⁴. In pratica sono pochi i risultati ottenuti, sebbene nei due casi¹⁵ in cui tali misure sono state adottate (Svezia e Regno Unito) essi siano positivi (un fornitore di servizi di navigazione aerea ha stimato un risparmio di circa il 50% rispetto alla fornitura interna di servizi di assistenza). Si può e si deve dunque fare di più per delegare la fornitura di servizi di assistenza a fornitori specializzati.

L'introduzione di meccanismi di mercato, ove possibile, è pienamente in linea con quanto avviene altrove nel settore europeo delle infrastrutture, o mediante concorrenza *su* un mercato o *per* un mercato nel quadro di gare d'appalto per concessioni di durata limitata. Un'apertura progressiva alla concorrenza da parte dei servizi di assistenza non fornirà solo nuove opportunità commerciali al settore della gestione del traffico aereo e oltre, ma consentirà anche una diffusione più rapida e meno costosa delle nuove tecnologie. In base alle stime più prudenti basate sulle recenti esperienze, i servizi di assistenza consentirebbero un risparmio del 20%.

Chiaramente l'introduzione della concorrenza in tutti i servizi di gestione del traffico aereo non sarebbe appropriata. L'analisi della Commissione indica che i principali servizi di controllo del traffico aereo sono monopoli naturali, almeno con la tecnologia attuale: non è possibile ad esempio che esistano due torri di controllo in un unico aeroporto o due controllori che si fanno concorrenza per il lavoro da svolgere in un determinato settore. In teoria, per questi servizi essenziali si potrebbero prendere in considerazione gare d'appalto che offrono concessioni per periodi di tempo limitati, ma ciò richiederebbe regolamentazione e vigilanza economiche solide.

¹⁴ Regolamento (CE) n. 550/2004, considerando 13.

¹⁵ Il fornitore di servizi di navigazione aerea svedese LFV e Highlands and Islands Airports (HIAL) esternalizzano molti dei propri servizi di assistenza.

Tuttavia, altri servizi di assistenza, come la meteorologia, le informazioni aeronautiche, la comunicazione, i servizi di navigazione o di sorveglianza rappresentano proposte più concrete. All'interno e all'esterno del settore della gestione del traffico aereo sono molte le aziende che potrebbero offrire tali servizi, i quali potrebbero essere suddivisi tra diversi fornitori per ottimizzare la concorrenza, o, come è stato suggerito di recente da Eurocontrol nella sua analisi del concetto di "servizi centralizzati", ricondotti a un unico fornitore o a un raggruppamento di fornitori di servizi che potrebbero sostenere diversi fornitori che forniscono servizi a diversi fornitori principali.

La Commissione ritiene che dovrebbero essere introdotti meccanismi di mercato per migliorare l'efficienza nella fornitura di servizi di assistenza. Nel presente pacchetto legislativo la Commissione propone di realizzare la separazione e l'apertura del mercato di alcuni dei servizi di assistenza summenzionati.

3.3. Rafforzare l'indipendenza delle autorità nazionali di vigilanza

Le autorità nazionali di vigilanza possono svolgere un ruolo importante nell'attuazione del cielo unico europeo. I loro compiti sono aumentati progressivamente sin dalla loro creazione nel 2004 e la maggior parte di esse sta ancora sviluppando la propria organizzazione e le proprie capacità per soddisfare le esigenze. Le loro responsabilità principali consistono nel verificare la conformità dei fornitori di servizi di navigazione aerea, il che comporta la vigilanza circa la fornitura di servizi sicuri ed efficienti, l'organizzazione di ispezioni adeguate nonché la conclusione e l'attuazione di accordi sulla vigilanza dei fornitori di servizi di navigazione aerea nell'ambito dei blocchi funzionali di spazio aereo. Le autorità nazionali di vigilanza cooperano altresì per garantire la vigilanza dei fornitori di servizi di navigazione aerea che forniscono servizi in un altro Stato membro. Infine, esse preparano, controllano e monitorano i piani di prestazione dei fornitori di servizi di navigazione aerea, una nuova funzione che diventa sempre più importante.

Una serie di ostacoli all'attuazione del cielo unico europeo può essere attribuita alle difficoltà delle autorità nazionali di vigilanza, alle scarse risorse, alla mancanza di competenze e a una mancanza di indipendenza dei governi e dei fornitori di servizi di navigazione aerea. Ciò ha avuto ripercussioni sia sulle procedure di certificazione e sorveglianza dei fornitori di servizi di navigazione aerea che sulla preparazione e l'attuazione del sistema di prestazioni. La mancata risoluzione di queste carenze metterà notevolmente a rischio l'attuazione del cielo unico europeo.

Il problema della carenza di risorse ha un impatto diretto sulle competenze tecniche e indebolisce l'indipendenza dell'organismo di regolamentazione nei confronti dei fornitori di servizi di navigazione aerea e deve essere risolta mediante il rafforzamento della cooperazione reciproca tra le autorità nazionali di vigilanza (ad esempio a livello di blocchi funzionali di spazio aereo), un maggiore coordinamento tra le autorità nazionali di vigilanza a livello dell'UE, che consenta loro di scambiare le migliori pratiche e partecipare a programmi di formazione, e riunendo gli esperti ad esempio in seno all'AESA. Una maggiore autonomia finanziaria permetterà di affrontare l'attuale carenza di personale.

Le autorità nazionali di vigilanza devono svolgere i propri compiti con imparzialità e indipendenza. Mentre la legislazione vigente impone che *"tale indipendenza è garantita mediante una separazione adeguata almeno al livello funzionale tra le autorità nazionali di vigilanza e i fornitori di servizi di navigazione aerea"*¹⁶, la maggior parte degli Stati membri ha optato per una separazione strutturale. Tuttavia, anche questo non ha portato sempre a un

¹⁶ Articolo 4, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 549/2004.

risultato, in particolare quando le risorse e le competenze restano inadeguate, il che si traduce in una maggiore influenza da parte dei fornitori di servizi di navigazione aerea. La Commissione propone pertanto una serie di criteri vincolanti al fine di garantire l'autonomia e il funzionamento effettivi delle autorità nazionali di vigilanza.

In questo contesto, la Commissione ritiene che il quadro normativo in materia di efficienza e indipendenza delle autorità nazionali di vigilanza dovrebbe essere rafforzato in via prioritaria e nello specifico proporrà criteri vincolanti relativi all'indipendenza e alla capacità delle autorità nazionali di vigilanza.

4. ELIMINARE LA FRAMMENTAZIONE DEL SISTEMA EUROPEO DI GESTIONE DEL TRAFFICO AEREO

4.1. Consentire partenariati industriali

I blocchi funzionali di spazio aereo sono destinati a combattere la frammentazione dello spazio aereo, avviando una cooperazione tra i fornitori di servizi di navigazione aerea, ottimizzando l'organizzazione e l'uso dello spazio aereo attraverso la pianificazione di settori di controllo e rotte ottimali su aree geografiche più vaste, realizzando quindi sinergie globali grazie alle economie di scala. Nel 2009 è stato stabilito il termine vincolante del dicembre 2012 per l'istituzione di blocchi funzionali di spazio aereo da parte degli Stati membri, nonché una serie di criteri dettagliati e vincolanti connessi alle migliori prestazioni nella fornitura di servizi.

Mentre gli Stati membri e i loro fornitori di servizi di navigazione aerea hanno fatto molto per creare blocchi funzionali di spazio aereo, i progressi sono stati insoddisfacenti. Sono stati annunciati nove blocchi funzionali di spazio aereo, ma di fatto nessuno di essi è pienamente operativo e la maggior parte sembra destinata a soddisfare requisiti formali anziché lo sviluppo di sinergie o economie di scala.

Lo sviluppo di blocchi funzionali di spazio aereo reali, al contrario di quelli puramente istituzionali, è stato spesso bloccato per il timore che il flusso di entrate generato dalle tariffe di navigazione aerea si riducesse in alcuni casi di oltre il 30% per l'attuazione di tali blocchi e che i servizi fossero razionalizzati, ad esempio accorciando le rotte. Una forte opposizione da parte del personale, che difende il mantenimento dell'attuale livello di effettivi, ha rappresentato un'ulteriore sfida per gli Stati membri in questo ambito.

Inoltre, sono stati invocati spesso problemi di sovranità nazionale per tutelare i monopoli esistenti, in nome della protezione delle infrastrutture, degli obiettivi e delle operazioni militari nello spazio aereo europeo. Nonostante sia giustificato tutelare le reali esigenze militari nel cielo unico europeo, il confine preciso tra queste esigenze legittime e l'indebita protezione degli interessi nazionali è stato spesso confuso. Infine, il trattamento dei piani esistenti di ammortamento e investimento a lungo termine nelle infrastrutture tecniche si è rivelato troppo sensibile da gestire per gli Stati, malgrado la prescrizione normativa di un uso ottimale delle risorse nei blocchi funzionali di spazio aereo.

La Commissione continuerà a perseguire i casi di infrazione nei confronti degli Stati membri per quanto riguarda i blocchi funzionali di spazio aereo, in particolare qualora le riforme non procedano chiaramente nei prossimi mesi, e conferma il proprio impegno per l'adozione da parte dei blocchi funzionali di spazio aereo di modelli organizzativi idonei a uno spazio aereo operativo più integrato. È possibile che i blocchi funzionali di spazio aereo necessitino effettivamente di maggiore flessibilità, chiarendo meglio dal punto di vista giuridico che essi possono realizzare accordi di cooperazione più variabili tra fornitori di servizi di navigazione aerea, al fine di sfruttare le sinergie e collaborare con partner differenti per diversi progetti,

onde migliorare le prestazioni. Questi accordi potrebbero coprire gli appalti comuni, la formazione, i servizi di assistenza o la delega di servizi. La Commissione propone di modificare le norme per consentire ai blocchi funzionali di spazio aereo di perseguire tali progetti. Le precise modalità di miglioramento delle prestazioni dovrebbero essere lasciate alla scelta degli operatori del settore, purché siano realizzati miglioramenti in termini di prestazioni.

In questo pacchetto legislativo la Commissione propone di sviluppare ulteriormente il concetto di blocco funzionale di spazio aereo, affinché esso diventi uno strumento flessibile e più orientato alle prestazioni per i fornitori di servizi di navigazione aerea, sulla base di partenariati industriali, al fine di conseguire gli obiettivi fissati dal sistema di prestazioni del cielo unico europeo.

Verrà inoltre prestata particolare attenzione al gestore della rete centrale per quanto concerne la gestione dello spazio aereo (cfr. sezione 4.2).

4.2. Rafforzare il ruolo del gestore della rete

Il gestore della rete per la gestione del traffico aereo dell'UE, operativo dal 2011, ha un ruolo di primo piano nell'attuazione del cielo unico europeo. Nel sistema europeo di gestione del traffico aereo un numero crescente di funzioni e servizi potrebbe infatti essere effettuato in modo più centralizzato. Eurocontrol è stato nominato gestore della rete dalla Commissione e ha svolto adeguatamente il proprio compito¹⁷. In qualità di gestore della rete una delle sue principali competenze è la prevenzione delle strozzature nello spazio aereo e dei sovraccarichi del sistema su base quotidiana, nonché la facilitazione delle rotte dirette degli aeromobili. Queste funzioni contribuiscono direttamente a sostenere i fornitori di servizi di navigazione aerea nel conseguimento degli obiettivi prestazionali relativi alla capacità e all'efficienza del volo. Il gestore della rete svolge un ruolo riconosciuto da tutti i portatori di interessi come fondamentale.

La promozione della dimensione di rete in termini strategici e operativi necessita di una stretta collaborazione tra tutti i portatori d'interessi. Tuttavia, sebbene l'intenzione originaria fosse quella di creare una forte governance guidata dagli operatori del settore e dotata di chiari poteri esecutivi, in pratica il gestore della rete tende a decidere per consenso, il che produce spesso deboli compromessi. Il concetto di partenariato industriale per la fornitura di servizi potenziati deve essere considerata un obiettivo che dovrebbe inoltre essere compatibile con l'ulteriore riforma di EUROcontrol (cfr. paragrafo 5.2). Di conseguenza i fornitori di servizi di navigazione aerea e gli utenti dello spazio aereo parteciperebbero alle funzioni di gestione della rete, in una sorta di impresa comune. Questo modello garantisce la separazione degli organismi di regolamentazione, poiché allontana il gestore della rete dal ruolo di un'organizzazione intergovernativa e lo avvicina a quello di un normale fornitore di servizi di navigazione aerea. Inoltre, favorisce gli investimenti nel gestore della rete, in linea con i piani industriali dei portatori d'interessi operativi, nella misura in cui i partner industriali riterranno l'organizzazione una parte della propria impresa e saranno quindi maggiormente disposti a investire nel suo funzionamento.

Inoltre, l'attuale funzionamento del gestore della rete copre solo un sottoinsieme di funzioni e servizi necessari per l'ottimizzazione delle prestazioni della rete. È pertanto necessaria un'estensione graduale della portata operativa iniziale del gestore della rete.

¹⁷

La funzione di gestione della rete è stata istituita in virtù del regolamento di esecuzione (UE) n. 677/2011 della Commissione, ed Eurocontrol è stato nominato gestore della rete mediante una decisione della Commissione del luglio 2011.

Nel presente pacchetto legislativo la Commissione propone pertanto di rafforzare il ruolo del gestore della rete sulla base di una governance snella che conferisca un ruolo di maggiore rilievo al settore (fornitori di servizi di navigazione aerea, utenti dello spazio aereo e aeroporti). Ciò consentirà l'ampliamento del suo ambito di intervento, al fine di includere nuove funzioni (compresi gli aspetti della configurazione dello spazio aereo) e servizi correlati alle operazioni della rete da effettuare a livello centrale dal gestore della rete.

5. COSTRUIRE UN QUADRO ISTITUZIONALE PIÙ COERENTE

5.1. Ruolo dell'Agenzia europea per la sicurezza aerea (AESA) nella gestione del traffico aereo

A partire dal 2002 l'AESA ha avuto un ruolo fondamentale nella politica dell'UE in materia di aviazione, con il duplice obiettivo di raggiungere un livello di sicurezza elevato e uniforme e di perseguire i tradizionali obiettivi dell'UE che consistono nel creare condizioni eque di concorrenza, libera circolazione e tutela ambientale, nell'evitare una sovrapposizione normativa, nel promuovere le norme ICAO, ecc. Nel 2009¹⁸, le competenze dell'AESA sono state estese per includere anche gli aspetti relativi alla sicurezza in relazione alla gestione del traffico aereo e agli aeroporti. Nel 2009 l'estensione alla gestione del traffico aereo ha creato una sovrapposizione e, di conseguenza, alcuni compiti sono soggetti sia alla legislazione sul cielo unico europeo che al regolamento di base dell'AESA. La scelta è stata intenzionale per evitare eventuali lacune nel quadro normativo durante la fase di transizione, ma la legislazione esistente obbliga la Commissione a proporre modifiche al fine di rimuovere le sovrapposizioni non appena siano state stabilite le corrispondenti norme di attuazione dell'AESA¹⁹.

In settori quali la certificazione degli equipaggi o l'aeronavigabilità, l'AESA garantisce l'elaborazione di tutte le norme tecniche, ma la gestione del traffico aereo è stata diversa in quanto si è operata una distinzione tra norme "di sicurezza" e "non inerenti alla sicurezza", dato il forte ruolo residuale svolto da Eurocontrol nelle questioni che esulano dalla sicurezza. Il problema è che tutte le norme tecniche di gestione del traffico aereo contengono elementi relativi alla sicurezza ed elementi connessi alla capacità, ai costi e all'efficienza, e pertanto l'attuazione è difficile, soprattutto dato che un numero crescente di norme di gestione del traffico aereo si ripercuotono anche sull'attività di volo e quindi sull'aeronavigabilità, sulle operazioni di volo, sulla formazione ecc. Con il progetto SESAR ormai prossimo all'attuazione, il problema dell'allineamento di norme tecniche diverse rischia di aggravarsi, dato che tutti i relativi concetti e tecnologie devono essere agevolati o resi obbligatori dal sistema di regolamentazione. È necessario scegliere l'unicità della strategia di regolamentazione, della struttura delle regole e delle procedure di consultazione in seno all'AESA, anche nell'ottica di garantire l'adeguato coinvolgimento di tutte le parti interessate, come gli utenti dello spazio aereo, gli aeroporti, i fornitori di servizi e la comunità militare.

Nel presente pacchetto legislativo la Commissione propone di eliminare la sovrapposizione tra i regolamenti relativi al cielo unico europeo e il regolamento dell'AESA e di suddividere di conseguenza il lavoro tra le diverse istituzioni. La Commissione dovrebbe quindi concentrarsi sulle questioni fondamentali della regolamentazione economica, mentre l'AESA garantisce l'elaborazione coordinata e la supervisione di tutte le norme tecniche, che si avvalga dell'esperienza di EUROcontrol, degli Stati membri e dei portatori di interessi del

¹⁸ Regolamento (CE) n. 1108/2009 del 21 ottobre 2009 (GU L 309 del 24.11.2009, pag. 51).

¹⁹ Riferimento all'articolo 65 bis del regolamento (CE) n. 216/2008, del 20 febbraio 2008 (GU L 79 del 19.3.2008, pag. 1) e successive modifiche.

settore. La proposta coglie anche l'opportunità di aggiornare il regolamento dell'AESA, per includere i riferimenti aggiornati alla comitatologia in linea con il trattato di Lisbona e alla governance dell'AESA in linea con l'approccio comune del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione sulle agenzie decentrate dell'UE del luglio 2012. L'accordo più recente comprende anche la standardizzazione dei nomi delle agenzie dell'UE, che modificheranno il nome dell'AESA in "Agenzia dell'Unione europea per l'aviazione (AEA)".

5.2. Concentrare Eurocontrol sulla gestione e il funzionamento della rete europea di gestione del traffico aereo

Eurocontrol è uno dei principali attori coinvolti nell'attuazione del cielo unico europeo. Inizialmente istituito per fornire un sistema comune di controllo del traffico aereo in sei Stati membri²⁰, negli anni ha svolto svariate mansioni di gestione del traffico aereo ed è divenuto un importante centro di competenze per la gestione del traffico aereo. In seguito all'estensione delle competenze dell'UE alle questioni inerenti la gestione del traffico aereo, Eurocontrol ha avviato un processo di riorganizzazione per adeguarsi alla politica del cielo unico europeo: in primo luogo per rispettare il principio della separazione delle attività di regolamentazione dalla fornitura di servizi e, secondariamente, per evitare la sovrapposizione con i ruoli crescenti della Commissione e dell'AESA nel processo di elaborazione delle politiche, di regolamentazione, di certificazione e nelle attività di supervisione. Nel 2003 l'UE è diventata membro provvisorio dell'organizzazione. L'attuale processo di riforma di EUROcontrol ne ha facilitato la nomina a organo di valutazione delle prestazioni nel 2010 e a gestore della rete nel 2011 e, a partire dal 2007, la sua partecipazione nell'impresa comune SESAR in qualità di membro fondatore.

Inoltre, nel tentativo di coordinare meglio le proprie attività, nel 2012 l'UE ed Eurocontrol hanno firmato un accordo ad alto livello che riconosce il contributo che Eurocontrol può apportare all'istituzione di un efficiente sistema europeo di gestione del traffico aereo, aiutando l'UE a svolgere il proprio compito di regolatore europeo unico. Al riguardo, Eurocontrol continuerà a sostenere la Commissione e l'AESA nell'elaborazione di norme e regolamenti.

Passi significativi sono già stati compiuti e nel 2013 è iniziata l'ultima fase del processo di riforma di EUROcontrol. Esso rimane un'organizzazione intergovernativa e la sua costituzione e i suoi organismi decisionali (ad esempio il Consiglio provvisorio) non riflettono ancora l'esito delle recenti modifiche apportate dalla riforma. La Commissione sostiene l'attuale riforma di EUROcontrol che si concentrerà sulla gestione e il funzionamento della rete europea di gestione del traffico aereo. La particolare importanza di questo ruolo è già stata riconosciuta dall'UE che ha dato mandato a Eurocontrol di svolgere le funzioni di gestione della rete istituite dalla normativa sul cielo unico europeo. Queste funzioni potrebbero essere ulteriormente potenziate, e l'efficienza della rete ulteriormente migliorata, se il gestore della rete dovessero svolgere ulteriori funzioni di rete o servizi centralizzati da esternalizzare a imprese del settore di cui i fornitori di servizi di navigazione aerea potrebbero avvalersi. Tale sviluppo dovrebbe essere promosso in piena conformità con il quadro normativo del cielo unico europeo e l'introduzione di SESAR. Inoltre, esso non può concretizzarsi senza modificare la governance dell'organizzazione al fine di istituire un contesto più orientato dalle imprese del settore (cfr. punto 4.2).

²⁰ Belgio, Francia, Repubblica federale di Germania, Lussemburgo, Paesi Bassi e Regno Unito.

Gli organi dirigenti provvisori di EUROcontrol hanno avviato il dibattito sulla riforma dell'organizzazione nel maggio del 2013. La Commissione intende contribuire al dibattito in corso, coordinando la posizione degli Stati membri per garantire una rapida revisione della convenzione Eurocontrol a partire dal 2014 e orientando Eurocontrol verso compiti operativi di cui ha grande esperienza.

6. CONCLUSIONI

La realizzazione del cielo unico europeo rimane una priorità fondamentale della politica europea in materia di aviazione, che dispone di potenzialità ancora inattuata per produrre risparmi notevoli per il settore dell'aviazione e quindi per l'economia europea nel suo complesso. In base all'analisi della presente comunicazione e alla valutazione di impatto ad essa associata, la Commissione propone un pacchetto legislativo (SES2+) per consolidare e, ove possibile, accelerare il processo di riforma della gestione del traffico aereo in Europa, affrontando ulteriormente le inefficienze nella fornitura di servizi di navigazione aerea e proseguendo le azioni intese a mettere fine alla frammentazione del sistema europeo di gestione del traffico aereo. Le proposte legislative rappresentano un'evoluzione e non una rivoluzione. Esse inoltre si basano sulle riforme precedenti, senza sostituirle. Le proposte devono tuttavia contribuire in modo significativo a rendere il sistema europeo di gestione del traffico aereo uno spazio aereo operativo più efficiente e integrato nei prossimi anni, partendo dai risultati già realizzati a partire dal 2004.