

SCHEMA DI VALUTAZIONE n. 48/2013
dei progetti di atti legislativi trasmessi ai sensi del protocollo
sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità

TITOLO:	Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo all'istituzione del Cielo unico europeo (rifusione)		
NUMERO ATTO	COM (2013) 410 def.		
NUMERO PROCEDURA	COD 2013/0186		
AUTORE	Commissione europea		
DATA DELL'ATTO	11/06/2013		
DATA DI TRASMISSIONE	17/06/2013		
SCADENZA OTTO SETTIMANE	13/09/2013		
ASSEGNATO IL	19/06/2013		
COMM.NE DI MERITO	10 ^a	Parere motivato entro	25/07/2013
COMM.NI CONSULTATE	3 ^a e 14 ^a	Oss.ni e proposte entro	18/07/2013
OGGETTO	La Commissione europea propone un pacchetto di misure (noto come SES II +) volto ad aggiornare i quattro regolamenti istitutivi del Cielo unico europeo (Single European Sky - SES) e a modificare le norme che disciplinano l'Agenzia europea per la sicurezza aerea (AESA). L'obiettivo generale del pacchetto è quello di migliorare la competitività del sistema europeo del trasporto aereo e, in particolare, di accelerare la realizzazione del Cielo unico europeo.		
BASE GIURIDICA	La base giuridica della proposta di regolamento è individuata nell'articolo 100, paragrafo 2, del (TFUE) il quale statuisce che <i>“il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria, possono stabilire le opportune disposizioni per la navigazione marittima e aerea”</i> .		
PRINCIPI DI SUSSIDIARIETÀ E PROPORZIONALITÀ	La proposta risulta conforme al principio di sussidiarietà. L'obiettivo del regolamento, ossia l'attuazione del Cielo unico europeo, non può essere infatti realizzato in maniera sufficiente dagli Stati membri data la natura transnazionale dell'intervento stesso. Più in particolare, secondo la valutazione di impatto della Commissione europea (SWD (2013) 206 e SWD (2013) 207), gli interventi dei soli Stati		

membri non sono in grado di assicurare la creazione di capacità e condizioni di sicurezza, riducendo al contempo i livelli dei costi dei servizi di gestione del traffico aereo nell'Unione europea. L'idea di fondo del Cielo unico europeo è quella di spostare la progettazione della gestione del traffico aereo dal livello nazionale a quello dell'Unione europea per beneficiare delle economie di scala e superare gli ostacoli tecnici creati dall'eredità degli approcci nazionali. Ciò presuppone un intervento a livello dell'Unione.

La proposta è, altresì, conforme al principio di proporzionalità poiché si limita a quanto strettamente necessario per il raggiungimento dell'obiettivo che intende perseguire.

ANNOTAZIONI:

L'**iniziativa Cielo unico europeo** (Single European Sky - SES) è stata lanciata dall'Unione europea nel 2004 al fine di accrescere il livello di sicurezza del traffico aereo e di migliorare l'efficienza globale del sistema di gestione del traffico aereo (ATM - Air Traffic Management) e dei servizi di navigazione aerea (ANS - Air Navigation Services)¹.

Il Cielo unico europeo prevede *"una rete paneuropea coerente di rotte, uno spazio aereo che operi in modo integrato, e sistemi di gestione della rete e del traffico aereo basati unicamente su considerazioni tecniche, di sicurezza, di efficienza e di interoperabilità, a beneficio di tutti gli utenti dello spazio aereo"*.

Nonostante i progressi compiuti negli ultimi anni, si registrano notevoli ritardi nella realizzazione di tale iniziativa. Al fine di accelerare l'attuazione del Cielo unico europeo², la Commissione europea ha presentato un pacchetto di misure (noto come SES II+) che consta di:

- una comunicazione intitolata "Accelerare l'attuazione del Cielo unico europeo", [COM \(2013\) 408](#);
- una proposta di regolamento recante modifica del regolamento (CE) n. 216/2008 per quanto riguarda aeroporti, gestione del traffico aereo e servizi di navigazione aerea, [COM \(2013\) 409](#);
- una proposta di regolamento relativo all'istituzione del Cielo unico europeo (rifusione), COM (2013)410.

La Commissione propone nello specifico la rifusione dei quattro regolamenti istitutivi del Cielo unico europeo, quali modificati dal regolamento (CE) n. 1070/2009 (mediante il COM (2013) 410), e la revisione del [regolamento \(CE\) n. 216/2008](#) che istituisce l'Agenzia europea per la sicurezza aerea (AESA), quale modificato dal [regolamento \(CE\) n. 1108/2009](#) (mediante il COM (2013) 409). In tal modo la Commissione intende operare una semplificazione del quadro legislativo esistente e garantire l'allineamento tra i quattro regolamenti SES e il regolamento di base dell'AESA.

Con riferimento alla proposta di rifusione, la Commissione europea si prefigge di affrontare due ordini di problemi:

¹ L'Unione europea ha adottato un primo pacchetto legislativo (noto come SES I) nel 2004 comprendente quattro regolamenti: il [regolamento quadro \(CE\) n. 549/2004](#), del 10 marzo 2004, che stabilisce i principi generali per l'istituzione del Cielo unico europeo; il [regolamento \(CE\) n. 550/2004](#), del 10 marzo 2004, sulla fornitura di servizi di navigazione aerea nel Cielo unico europeo ("regolamento sulla fornitura dei servizi"); il [regolamento \(CE\) n. 551/2004, del 10 marzo 2004](#), sull'organizzazione e l'uso dello spazio aereo nel Cielo unico europeo ("regolamento sullo spazio aereo"); il [regolamento \(CE\) n. 552/2004, del 10 marzo 2004](#), relativo all'interoperabilità della rete europea di gestione del traffico aereo ("regolamento sulla interoperatività"). Tali regolamenti sono stati già modificati nel 2009 dal [regolamento \(CE\) n. 1070/2009](#) (parte del secondo pacchetto legislativo noto come SES II), che ha introdotto, *inter alia*, i concetti di "sistema di prestazioni" e "gestore della rete". Si ricorda, inoltre, il [regolamento \(CE\) 219/2007](#) del Consiglio relativo alla costituzione di un'impresa comune per la realizzazione del sistema europeo di nuova generazione per la gestione del traffico aereo (SESAR - Single European Sky ATM Research Programme).

² La Commissione ha inserito l'adozione di misure volte a favorire la rapida realizzazione del Cielo unico europeo tra le dodici azioni considerate prioritarie nell'Atto per il Mercato Unico II ([COM \(2012\) 573](#)).

- **La scarsa efficienza nella fornitura di servizi di navigazione aerea.** La fornitura di servizi di navigazione aerea presenta carenze in termini di costi e assistenza ai voli oltre che per quanto riguarda la capacità offerta. Negli Stati Uniti lo spazio aereo è controllato da un unico prestatore di servizi mentre in Europa operano 38 fornitori. Il prestatore di servizi negli Stati Uniti controlla quasi il 70% di voli in più avvalendosi del 38% di personale in meno. Tale differenza è legata a lacune nell'istituzione e applicazione del sistema di prestazioni, all'inefficienza delle Autorità nazionali di vigilanza e all'entità elevata del personale di supporto impiegato dai fornitori di servizi.
- **La frammentazione dei sistemi di gestione del traffico aereo (ATM).** Il sistema ATM europeo si compone di 27 Autorità nazionali che vigilano su più di un centinaio di prestatori di servizi di navigazione aerea. Per superare tale frammentazione il Cielo unico europeo ha introdotto i **blocchi funzionali di spazio aereo** e un **gestore della rete centralizzato** per garantire determinati servizi a livello di rete. Tuttavia i blocchi funzionali non sono ancora orientati alle prestazioni e il ruolo del gestore di rete resta troppo debole.

Tra i principali elementi della proposta figurano dunque:

- **Il miglioramento della sicurezza e della vigilanza (Autorità nazionali artt. 3, 4, 5, 6, 7 e articolo 2, definizione 36)**

Gli *audit* dell'Agenzia europea per la sicurezza aerea hanno evidenziato gravi carenze nell'attività di vigilanza esercitata dalle Autorità nazionali sui fornitori di servizi di navigazione aerea negli Stati membri. La Commissione europea propone al riguardo: a) la piena separazione e indipendenza delle Autorità nazionali di vigilanza dai prestatori di servizi di navigazione aerea soggetti al loro controllo (articolo 3 della proposta); b) l'indipendenza finanziaria delle Autorità nazionali (articolo 3, paragrafo 7 della proposta) c) la cooperazione e interconnessione in rete tra le Autorità nonché lo scambio di esperti a livello dell'Unione europea per garantire che le Autorità dispongano delle competenze e degli strumenti necessari per svolgere il loro lavoro (articolo 5).

- **Una gestione del traffico aereo più efficiente**

La riforma del sistema europeo di gestione del traffico aereo è imperniata sulla fissazione di una serie di obiettivi di prestazione vincolanti per quanto concerne la sicurezza, l'efficacia sotto il profilo dei costi, la capacità e l'impatto ambientale. Tali obiettivi impongono ai prestatori di servizi di adeguarsi e fornire servizi migliori a costi inferiori.

Negli ultimi anni il conseguimento di tali obiettivi non è stato soddisfacente. La Commissione europea propone di modificare l'articolo 11 della proposta, relativo al sistema di prestazioni, al fine di razionalizzare il processo di fissazione degli obiettivi. In tal modo la definizione degli obiettivi dovrebbe risultare più mirata e basata su elementi concreti.

La Commissione propone, inoltre, sanzioni in caso di mancata realizzazione degli obiettivi e misure tese a garantire l'indipendenza e l'imparzialità dell'organo di valutazione delle prestazioni.

- **Una separazione strutturale dei servizi di supporto (articolo 10 e articolo 2, definizione 37)**

La Commissione europea ritiene che i servizi di supporto quali la meteorologia, l'informazione aeronautica, le comunicazioni, i servizi di sorveglianza o di navigazione debbano essere aggiudicati mediante gare competitive nel rispetto della normativa sugli appalti, della trasparenza del processo di selezione e prestando attenzione alla efficienza in rapporto ai costi e alla qualità generale dei servizi. Secondo le stime l'introduzione di normali procedure di appalto dovrebbe consentire un risparmio del 20%.

I servizi essenziali di controllo del traffico aereo (controllo del traffico aereo e informazione sui voli) - considerati monopoli naturali - non saranno soggetti alle nuove norme.

- **Una maggiore attenzione dei fornitori di servizi di navigazione aerea alle esigenze dei clienti (articolo 19)**

La Commissione europea propone l'introduzione di disposizioni volte ad agevolare la consultazione dei vari gruppi di utenti dello spazio aereo da parte dei fornitori di servizi e a prevedere il loro coinvolgimento nel processo di approvazione dei piani strategici di investimento (articolo 19 della proposta).

- **Una maggiore flessibilità per permettere partenariati industriali nel quadro dei blocchi funzionali di spazio aereo (articolo 16)**

I blocchi funzionali di spazio aereo (FABs)³ sono finalizzati a sostituire i 27 blocchi di traffico aereo nazionali con una rete di blocchi regionali di dimensioni maggiori per guadagnare in efficienza, ridurre i costi e le emissioni. Nonostante il termine vincolante del dicembre 2012 imposto nel 2009 agli Stati membri per la creazione dei blocchi funzionali di traffico aereo, nessuno dei nove blocchi finora istituiti è pienamente operativo. La Commissione europea sta esaminando la possibilità di avviare procedure di infrazione nei confronti di tutti gli Stati membri⁴.

La Commissione propone di definire in modo più flessibile la cooperazione dei prestatori dei servizi attraverso i blocchi funzionali di spazio aereo, in modo tale che possano creare partenariati di settore e collaborare con un numero maggiore di soggetti al fine di migliorare le prestazioni.

- **Il rafforzamento del ruolo del gestore della rete (articolo 17 e articolo 2, definizioni 7, 9 e 10)**

La Commissione intende rafforzare il ruolo del gestore della rete (Eurocontrol⁵) per permettergli di fornire con maggiore efficienza servizi centralizzati in Europa. Essa propone in particolare di ampliare il suo ambito di intervento introducendo nuove funzioni e nuovi servizi, quali ad esempio le reti d'informazione, il monitoraggio dei sistemi tecnici e la struttura dello spazio aereo. Tali servizi potrebbero essere forniti a livello centrale o esternalizzati⁶.

La Commissione mira, altresì, a eliminare la sovrapposizione tra i regolamenti relativi al Cielo unico europeo e il regolamento di base dell'AESA e a chiarire il ruolo dei vari organi che operano a livello dell'Unione europea.

Eurocontrol dovrebbe concentrarsi sulle attività operative del gestore della rete. L'**Agenzia europea per la sicurezza aerea** dovrebbe occuparsi della redazione e supervisione della regolamentazione tecnica, esercitare funzioni di vigilanza e rafforzare il sostegno alle Autorità degli Stati membri. La **Commissione** dovrebbe, invece, dedicarsi alla normativa economica (regime di prestazioni, tariffazione, FAB etc).

La proposta conferisce alla Commissione il potere di adottare, in conformità all'articolo 26, atti delegati (articolo 11, paragrafo 7, articolo 17, paragrafo 3, e articolo 25). In particolare la Commissione europea può adottare atti delegati al fine di:

- definire modalità di applicazione per il funzionamento adeguato del sistema di prestazioni (articolo 11, paragrafo 7);
- aggiungere all'elenco di cui all'articolo 17, paragrafo 2, ulteriori tipologie di servizi forniti dal gestore della rete (articolo 17, paragrafo 3);
- integrare o modificare i requisiti relativi alle organizzazioni riconosciute di cui all'allegato I e le condizioni relative ai certificati da rilasciare ai fornitori di servizi di navigazione aerea di cui all'allegato II (articolo 25).

30 luglio 2013

A cura di Simona Lazzaro

Per informazioni: Ufficio dei rapporti con le istituzioni dell'Unione europea (affeuropei@senato.it)

³ Un blocco funzionale di spazio aereo è "un blocco di spazio aereo basato su requisiti operativi e istituito indipendentemente dai confini tra Stati, nel quale la fornitura dei servizi di navigazione aerea e le funzioni correlate sono orientate alle prestazioni e ottimizzate in vista dell'introduzione, in ciascun blocco funzionale di spazio aereo, di una cooperazione rafforzata tra fornitori di servizi di navigazione aerea o, se del caso, un fornitore integrato" (articolo 2 della proposta, definizione 24).

⁴ Cfr. la Comunicazione della Commissione europea, COM (2013) 408.

⁵ La funzione di gestione della rete è stata istituita in virtù del [regolamento di esecuzione \(UE\) n. 677/2011](#) della Commissione e Eurocontrol è stato nominato gestore della rete mediante la decisione della Commissione europea del 7 luglio 2011, sulla nomina del gestore di rete per la gestione del traffico aereo (ATM) e la funzione di rete del Cielo unico europeo (C(2011)4130 def.). Nel maggio 2013 è stato avviato un dibattito sulla riforma dell'organizzazione di Eurocontrol.

⁶ L'articolo 17, paragrafo 2, contiene l'elenco di tutti i servizi forniti dal gestore della rete. La Commissione ha la facoltà di adottare atti delegati per aggiungere ulteriori servizi all'elenco (articolo 17, paragrafo 3).