



COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 22.12.2011
COM(2011) 923 definitivo

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE

Meccanismi di governance e d'incentivazione per la realizzazione di SESAR, pilastro tecnologico del cielo unico europeo

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE

Meccanismi di governance e d'incentivazione per la realizzazione di SESAR, pilastro tecnologico del cielo unico europeo

1. INTRODUZIONE

Il programma di ricerca sulla gestione del traffico aereo nel cielo unico europeo, SESAR, costituisce il pilastro tecnologico della politica del cielo unico europeo (di seguito CUE). Il cielo unico europeo è un'iniziativa ambiziosa lanciata dalla Commissione europea nel 2004 e volta a riformare l'ATM (Air Traffic Management)¹ europeo, con un metodo che comprenda tutti i componenti del sistema di trasporto aereo europeo. Tale riforma dell'ATM contribuisce a conseguire gli obiettivi per la navigazione aerea contenuti sia nel Libro bianco sui trasporti² che nella relazione Rotta 2050³. SESAR contribuisce all'attuazione del CUE sviluppando tecniche e procedure destinate ad una nuova generazione di sistemi di gestione del traffico aereo, capaci di migliorare le prestazioni triplicando la capacità attuale, e nel contempo moltiplicando per 10 la sicurezza, nonché riducendo del 50% i costi per le compagnie aeree e diminuendo l'impatto dei trasporti aerei sull'ambiente del 10% per ogni volo (obiettivi di prestazione del CUE).

SESAR costituisce il cuore del Piano europeo di modernizzazione dell'ATM⁴ (piano direttivo), un quadro di cooperazione che riunisce tutte le parti interessate. Per la prima volta tutti i protagonisti del trasporto aereo sono integrati nella definizione, nello sviluppo e nell'attuazione di un progetto paneuropeo di modernizzazione dell'ATM. Attualmente il programma è in fase di sviluppo, è gestito dall'impresa comune SESAR⁵ (IC SESAR), un partenariato pubblico-privato che comprende 17 membri e oltre 80 altri partecipanti anche di paesi terzi.

Secondo il piano direttivo, la realizzazione di SESAR richiederà investimenti complessivi superiori a 30 miliardi di euro, ma genererà un valore economico considerevole, aumenterà la sicurezza e la qualità del servizio e dell'ambiente in Europa. Tali vantaggi sono tuttavia interamente dipendenti dalla capacità dei soggetti interessati di portare avanti la fase costitutiva rispettando i tempi e in modo sincronizzato (tabella 1).

¹ Gestione del traffico aereo.

² COM(2011) 144 del 28.3.2011.

³ http://ec.europa.eu/research/transport/pdf/flightpath2050_final.pdf.

⁴ http://ec.europa.eu/transport/air/sesar/european_atm_en.htm.

⁵ Regolamento (CE) n. 219/2007, GU L 64 del 27.2.2007, pag. 1.

Tabella 1⁶

| | Realizzazione di SESAR secondo il piano direttivo | Impatto se realizzazione ritardata di 10 anni | Impatto se realizzazione non sincronizzata |
|-------------------------------|---|---|--|
| Impatto cumulativo sul PIL UE | 419 miliardi di EUR | -30% | -28% |
| Posti di lavoro creati | 328 000 | -58% | -22% |
| Riduzione di CO ₂ | 50 milioni di tonnellate | -110% | -70% |

Lo sviluppo di tecnologie e procedure per il cielo unico europeo costituisce la conseguenza naturale del loro sviluppo e della loro convalida da parte dell'impresa comune SESAR. Nel marzo 2009 il Consiglio ha invitato la Commissione a presentare proposte per la preparazione ed il passaggio alla fase costitutiva di SESAR concentrandosi sulla *governance* e sugli idonei meccanismi di finanziamento. La valutazione preliminare dei servizi della Commissione in merito agli obiettivi e alle sfide della realizzazione di SESAR è contenuta in un documento di lavoro pubblicato nel dicembre 2010⁷. Su tale base sono stati effettuati una valutazione più dettagliata e procedure di consultazione tramite una *task force* di alto livello, presieduta dalla Commissione e comprendente alti funzionari dell'Agenzia europea per la sicurezza aerea (EASA), dell'Organizzazione europea per la sicurezza della navigazione aerea (Eurocontrol), e dell'impresa comune SESAR, assistita da un gruppo di esperti che rappresentavano un ampio ventaglio di interessati. Dalle conclusioni della *task force* e del gruppo di esperti⁸ e dai risultati di altre consultazioni, *workshop* e contributi spontanei degli interessati, la Commissione è giunta alla seguente impostazione di massima:

- (1) la realizzazione di SESAR deve essere orientata alle prestazioni;
- (2) soltanto se la realizzazione di SESAR avviene in tempi rapidi, e attraverso la sincronizzazione e il coordinamento delle attività, potrà conseguire gli obiettivi del CUE relativi alle prestazioni e in generale i benefici economici attesi dalla modernizzazione dell'ATM;
- (3) la Commissione deve:
 - istituire, per la realizzazione di SESAR, una *governance* efficace dotata di idonei meccanismi di incentivazione e che utilizzi il quadro attuale del CUE e i meccanismi di finanziamento UE esistenti;
 - adottare le iniziative necessarie ad ispirare credibilità nei confronti del processo di realizzazione, incoraggiando investimenti precoci da parte dei soggetti

⁶ Studio dell'Impresa comune SESAR sull'impatto macroeconomico del programma SESAR, consultabile all'indirizzo Internet seguente: <http://www.sesarju.eu/news-press/documents/assessing-macro-economic-impact-sesar-874>, giugno 2011.

⁷ SEC(2010) 1580 definitivo.

⁸ http://ec.europa.eu/transport/air/sesar/deployment_en.htm.

interessati, tenendo anche conto delle esigenze specifiche di taluni soggetti, come l'aviazione militare, commerciale e generale;

- (4) l'industria⁹, in particolare i soggetti che investono nella realizzazione di SESAR, svolgeranno un ruolo centrale nel coordinare e sincronizzare le attività di realizzazione sotto il controllo politico dell'Unione europea.

La presente comunicazione descrive i principali elementi proposti dalla Commissione per stabilire meccanismi di *governance* e d'incentivazione destinati alla realizzazione di SESAR e il piano d'azione per la loro applicazione a partire dal 2012.

2. PREPARARE LA REALIZZAZIONE DI SESAR

2.1. Il cielo unico europeo come quadro di base

I meccanismi per la realizzazione, la *governance* e l'incentivazione si baseranno sugli strumenti esistenti del cielo unico europeo¹⁰:

- (1) Il comitato per il cielo unico¹¹ e l'organo consultivo di settore¹² effettuano un vasto processo di consultazione negli Stati membri dell'UE e nell'industria;
- (2) i sistemi di prestazione¹³ e di tariffazione¹⁴ forniscono agli operatori interessati i principali strumenti intesi ad adeguare i propri piani di investimento al piano direttivo;
- (3) le modalità di esecuzione dell'interoperabilità costituiscono meccanismi di applicazione e controllo atti a garantire la realizzazione di facilitatori di prestazione essenziali;
- (4) i blocchi funzionali di spazio aereo sono usati nella sincronizzazione regionale della realizzazione, nonché per gli appalti comuni;
- (5) il piano direttivo è la tabella di marcia concordata che collega ricerca e sviluppo (R&S) con le previsioni di attuazione volte a conseguire gli obiettivi di prestazione, contiene anche lo scadenario della regolamentazione e della normalizzazione e indica le realizzazioni essenziali;
- (6) Eurocontrol, in particolare tramite la sua direzione "cielo unico", assiste la Commissione nel suo ruolo di regolatore dell'UE;
- (7) il gestore di rete è tenuto a garantire che siano conseguiti gli obiettivi di prestazione della rete ed è competente per coordinare le realizzazioni connesse alle prestazioni di rete, assicurando nel contempo la continuità del piano strategico di rete¹⁵;

⁹ Per "industria" si intendono i seguenti settori: i fornitori di servizi di navigazione aerea, gli utenti dello spazio aereo, gli operatori aeroportuali, il settore manifatturiero e il personale addetto.

¹⁰ SEC(2010) 1580 definitivo.

¹¹ Articolo 5, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 549/2004, GU L 96 del 31.3.2004, pag. 6.

¹² Articolo 6 del regolamento (CE) n. 549/2004, GU L 96 del 31.3.2004, pag. 6.

¹³ Regolamento (UE) n. 691/2010, GU L 201 del 3.8.2010, pag. 1.

¹⁴ Regolamento (CE) n. 550/2004, GU L 96 del 31.3.2004, pag.10.

- (8) l'organo preposto alla valutazione delle prestazioni assiste la Commissione nel suddividere per priorità e monitorare le realizzazioni in base all'incidenza sulle prestazioni, e nel definire gli obiettivi di prestazione futuri in base alle migliori tecnologiche previste;
- (9) l'impresa comune SESAR è responsabile della continuità e dell'esecuzione del piano direttivo che collega R&S alle previsioni di attuazione e riunisce le competenze tecniche, nonché la capacità di gestire programmi su vasta scala tutelando l'interesse pubblico e ottenendo l'adesione dei soggetti interessati;
- (10) l'EASA ha un ruolo essenziale nell'elaborare norme, nel controllare e promuovere la sicurezza, e assiste la Commissione su questioni attinenti alla certificazione e all'interoperabilità;
- (11) le autorità di vigilanza nazionali sono responsabili della sorveglianza in materia di sicurezza e di certificazione dei fornitori di servizi di navigazione aerea, di controllo della conformità al regolamento sulla fornitura di servizi nel CUE¹⁶ e alle relative norme comuni per la fornitura di servizi di navigazione aerea e per l'applicazione delle salvaguardie ai sensi del regolamento sull'interoperabilità¹⁷;
- (12) il gruppo consultivo di esperti sulla dimensione sociale del CUE¹⁸ ha un ruolo consultivo per tutte le misure che hanno un'incidenza sociale considerevole;
- (13) i progetti comuni¹⁹ costituiscono uno strumento efficace per istituire meccanismi di *governance*, nonché uno strumento per assegnare finanziamenti UE.

2.2. Aggiornare il piano direttivo

Nella sua forma attuale, il piano direttivo è uno strumento essenziale per mantenere la R&S della gestione del traffico aereo interamente concentrata sull'introduzione di SESAR. Il piano dovrà rendere più conformi le previsioni di attuazione fissate con i vantaggi delle prestazioni previste, organizzandole in pacchetti di realizzazioni coerenti che identifichino chiaramente le realizzazioni essenziali al conseguimento degli obiettivi di prestazione del CUE e dovrà anche integrare il concetto di "elementi fondanti" (*building blocks*)²⁰ dell'Organizzazione internazionale dell'Aviazione civile (ICAO), al fine di garantire l'interoperabilità di SESAR con altri progetti regionali di modernizzazione dell'ATM.

2.3. Dispositivo direttivo transitorio

La transizione verso la futura *governance* va organizzata fin da ora, per evitare che l'introduzione di SESAR venga ritardata o sfasata nel periodo critico che precede l'istituzione della *governance* della realizzazione vera e propria. La Commissione ha già istituito,

¹⁵ Allegato IV del regolamento (UE) n. 677/2011, GU L 185 del 15.7.2011, pag. 22.

¹⁶ Regolamento (CE) n. 550/2004, GU L 96 del 31.3.2004, pag. 10.

¹⁷ Regolamento (CE) n. 552/2004, GU L 96 del 31.3.2004, pag. 26.

¹⁸ Decisione della Commissione C (2010) 9016 del 20.12.2010.

¹⁹ Articolo 15 *bis* del regolamento (CE) 550/2004, modificato dal regolamento (CE) n. 1070/2009, GU L 300 del 14.11.2009, pag. 34.

²⁰ Documento di lavoro dell'ICAO per il Simposio globale sull'industria della navigazione aerea "Aviation System Block Upgrade", consultabile in inglese al seguente indirizzo: <http://www2.icao.int/en/GANIS>.

nell'ambito del comitato per il cielo unico, un gruppo direttivo *ad hoc* temporaneo destinato ad agevolare la sincronizzazione delle attività già in corso. Il comitato ha deciso di avvalersene trasformandolo in un dispositivo direttivo transitorio per la realizzazione di SESAR e nel contempo utilizzandolo come banco di prova per la futura *governance*.

2.4. Agevolare la fase industriale

La realizzazione di SESAR comprende due sottofasi distinte: la fase industriale e la fase di attuazione. La fase industriale segue la convalida delle tecnologie dell'impresa comune SESAR e comprende la normalizzazione, la certificazione e la produzione su vasta scala, e si svolge nell'industria manifatturiera (produttrice di attrezzature di terra e di bordo). La fase di attuazione consiste nell'acquisizione, nell'installazione, nella messa in servizio delle attrezzature e nell'applicazione delle procedure ed è realizzata dagli utenti dello spazio aereo, dai fornitori di servizi di navigazione aerea e dagli aeroporti.

Una progettazione rigorosa della fase industriale nel piano direttivo è fondamentale affinché la pianificazione delle tappe di realizzazione sia realistica. La fase industriale è condizionata dalle decisioni dell'industria manifatturiera relative alla commercializzazione delle tecnologie convalidate di SESAR e dal ciclo di vita dei prodotti inerenti all'ATM e richiede anche un'interazione con gli organismi di regolamentazione²¹ e di normalizzazione²². La Commissione può promuovere sia la certificazione che i processi di normalizzazione prevedendo un sostegno finanziario permanente per gli organismi di normalizzazione UE e cooperando con l'Amministrazione federale dell'aviazione degli Stati Uniti d'America²³ e con l'ICAO²⁴ per assicurare l'interoperabilità globale.

SESAR peraltro inciderà su molti aspetti del trasporto aereo, dagli aerei e gli aeroporti alle procedure e i metodi di lavoro. Poiché la sicurezza è un denominatore comune a tutti questi aspetti, l'EASA svolge in quest'ambito un ruolo fondamentale nel garantire una regolamentazione rapida e la coerenza tra le norme di sicurezza e l'evoluzione di SESAR.

2.5. Innovazione tecnologica permanente

Occorrerà affrontare la necessità di innovazione tecnologica nel lungo termine al fine di sostenere le esigenze connesse all'evoluzione delle prestazioni. Lo sviluppo e la messa in opera sono due processi interdipendenti: da un lato, la R&S inerente alla gestione del traffico aereo non si fermerà al completamento del mandato dell'impresa comune SESAR; dall'altro, la messa in opera di SESAR si prolungherà per molti anni e richiederà il sostegno della R&S per garantire la reattività tecnologica resa necessaria dalla costante evoluzione del contesto operativo.

L'esperienza dell'impresa comune SESAR sta dimostrando il valore di un partenariato pubblico-privato come strumento unico *governance* per amministrare le attività di R&S nella

²¹ Quali l'EASA e l'ICAO.

²² Quali le organizzazioni di normalizzazione UE, che comprendono il Comitato europeo di normazione elettrotecnica e l'Istituto europeo per le norme di telecomunicazione, l'Organizzazione europea delle apparecchiature dell'aviazione civile e la Commissione tecnica per le radio aeronautiche.

²³ Memorandum di cooperazione tra l'Unione europea e gli Stati Uniti d'America in materia di ricerca e sviluppo nell'aviazione civile, allegato 1, Interoperabilità SESAR- NextGen (programma omologo degli USA), sottoscritto il 3.3.2011.

²⁴ Memorandum di cooperazione tra l'Unione europea e l'Organizzazione internazionale dell'aviazione civile che stabilisce un quadro di cooperazione rafforzata, GU L 232 del 9.9.2011, pag. 2.

gestione del traffico aereo²⁵. La Commissione ritiene che l'utilizzo del partenariato pubblico-privato tramite un organo dell'Unione stia cominciando a produrre i risultati auspicati e vada pertanto proseguito. Poiché il mandato dell'impresa comune SESAR scade il 31 dicembre 2016, la Commissione effettuerà la valutazione e le consultazioni necessarie volte a presentare una proposta in merito al Consiglio e al Parlamento europeo prima del 2013.

3. FINANZIAMENTI PER LA REALIZZAZIONE DI SESAR

Una sfida importante nel processo di realizzazione è la puntualità del finanziamento dell'esecuzione. Oltre 2/3 degli investimenti complessivi necessari all'attuazione di SESAR sono a carico degli utenti dello spazio aereo, civili e militari, che dovranno attrezzare gli apparecchi (22 miliardi di EUR)²⁶. I restanti investimenti a carico dei fornitori di servizi di navigazione aerea civili e militari e degli operatori aeroportuali saranno necessari per le apparecchiature di terra (8 miliardi di EUR)²⁷. È necessario garantire una forte correlazione tra investimenti e benefici ottenuti. Gli obiettivi previsti dal sistema di prestazioni²⁸ in settori di prestazione essenziali, quali le capacità, l'ambiente, la sicurezza, e l'efficacia sotto il profilo dei costi dovrebbero costituire un forte incentivo per i fornitori di servizi di navigazione aerea a investire per tempo nelle nuove tecnologie. Tuttavia per gli apparecchi militari e quelli di Stato e per l'aviazione generale e commerciale può non esserci un vero interesse commerciale per la realizzazione di SESAR: nondimeno sarà obbligatorio anche per questi settori investire in talune apparecchiature e utilizzare alcune attrezzature di SESAR. Inoltre i progetti di attuazione di SESAR richiederanno un'assunzione di rischi finanziari elevati che i mercati finanziari privati non accetteranno se non ad un prezzo estremamente alto. Di conseguenza gli operatori tendono ad essere reattivi anziché proattivi ("vantaggio di chi muove per ultimo"): una compagnia aerea che investe in nuove attrezzature di bordo rischia di non trarne alcun beneficio prima che i fornitori di servizi di navigazione aerea abbiano fatto i corrispondenti investimenti in attrezzature di terra; analogamente, i fornitori di servizi di navigazione aerea potrebbero trarre vantaggi commerciali dall'introduzione di nuove attrezzature quando ne fosse dotato un notevole numero di aerei.

Pertanto il miglior sostegno finanziario alle attività di attuazione risulterà da una combinazione di fondi privati e pubblici che utilizzano gli strumenti idonei alla natura di ciascun progetto. Al fine di diminuire i rischi connessi a risultati commerciali negativi e per mobilitare fondi privati, si stima che l'attuazione di SESAR richiederebbe 3 miliardi di EUR di fondi UE nel periodo 2014-2024. I finanziamenti UE dovrebbero sostenere l'attuazione di SESAR facilitando la sincronizzazione e il coordinamento tra gli interessati per le realizzazioni essenziali definite nel piano direttivo, ivi comprese, nella misura in cui lo permettano i pertinenti strumenti finanziari, quelle che coinvolgono paesi terzi.

²⁵ Relazione sulla valutazione intermedia dell'impresa comune SESAR e sui progressi nell'attuazione del piano di modernizzazione della gestione del traffico aereo in Europa, COM (2011) 14 del 24.1.2011 definitivo.

²⁶ Piano direttivo europeo per l'ATM: l'importo complessivo di 22 miliardi di EUR, comprende le linee aeree (11,5 miliardi di EUR), l'aviazione commerciale (3,4 miliardi di EUR), l'aviazione generale (940 milioni di EUR) e il settore militare (6,4 miliardi di EUR).

²⁷ Piano direttivo europeo per l'ATM: l'importo complessivo di 8 miliardi di EUR comprende i fornitori di servizi di navigazione aerea militari e aeroporti (570 milioni di EUR), i fornitori di servizi di navigazione aerea civili (6,2 miliardi di EUR) e gli aeroporti civili (550 milioni di EUR).

²⁸ Regolamento (UE) n. 691/2010, GU L 201 del 3.8.2010, pag.1.

Il meccanismo per collegare l'Europa²⁹ (Connecting Europe Facility), che è uno strumento integrato inteso ad investire nelle infrastrutture prioritarie dell'Unione nel quadro della politica delle reti transeuropee³⁰ dei trasporti (TEN-T), dell'energia e delle telecomunicazioni, prevede finanziamenti dell'Unione per l'introduzione di SESAR. Vanno esplorate altre potenziali fonti di finanziamento, quali i prestiti della Banca europea per gli investimenti, il regolamento sulla tariffazione del CUE e il regime di scambio delle quote di emissione.

4. GOVERNANCE DELLA REALIZZAZIONE

4.1. Portata

I meccanismi di *governance* e d'incentivazione necessari alla realizzazione di SESAR devono concentrarsi sulle attività definite nel piano direttivo come essenziali per conseguire gli obiettivi di prestazione del CUE. La portata geografica della realizzazione riguarderà inizialmente il cielo unico europeo, tuttavia, i meccanismi di *governance* dovrebbero prevedere il coordinamento necessario, nonché la sincronizzazione e la cooperazione con i paesi terzi nell'ambito di una prospettiva paneuropea.

4.2. Funzioni della governance

4.2.1. Tenere aggiornato il programma di realizzazione

La *governance* dovrà elaborare, adottare e aggiornare un programma di realizzazione che dovrà fungere da riferimento vincolante per sincronizzare, controllare e finanziare i progetti di attuazione. Il programma di realizzazione deve rimanere pienamente coerente con il piano direttivo e con il piano strategico di rete, combinando le esigenze di progettazione, di pianificazione e di bilancio in un unico programma di lavoro che ispira la *governance*. Tale programma sarà incentrato sulle realizzazioni fondamentali del piano direttivo e sarà destinato a conseguire gli obiettivi di prestazione essenziali, a individuare le iniziative che devono attuare i soggetti interessati, con i rischi connessi e le misure atte a diminuirli.

4.2.2. Eseguire il programma di realizzazione

Questa funzione consiste:

- nel sincronizzare i tempi, coordinare le attività di dispiegamento e allineare i piani di investimento dei soggetti interessati con il programma di realizzazione evitando conflitti di interessi e promuovendo una concorrenza leale;
- nel sostenere le parti interessate nell'attuazione dei rispettivi piani di investimento con processi decisionali efficienti, legittimità, condivisione delle migliori pratiche, nonché promuovendo appalti comuni, fornendo strumenti e orientamenti comuni, promuovendo la sensibilizzazione, incentivando la trasparenza e mettendo in evidenza i vantaggi;

²⁹ Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce il meccanismo per collegare l'Europa, COM (2011) 665 del 19.10.2011.

³⁰ Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sugli orientamenti dell'Unione per lo sviluppo della rete transeuropea dei trasporti, COM (2011) 650 del 19.10.2011.

- nell'intensificare e incentivare il conseguimento di tappe di prestazione essenziali tramite strumenti del SES e strumenti giuridici adeguati;
- nel gestire i rischi connessi alle attività di dispiegamento e attivare le misure atte a diminuirli.

4.2.3. *Monitoraggio e comunicazioni*

La *governance* della realizzazione dovrebbe riguardare anche il monitoraggio e la comunicazione relativa ai progressi compiuti nella realizzazione del programma, in particolare:

- valutare la conformità degli investimenti individuali degli interessati con il programma di realizzazione;
- reperire e segnalare le lacune nella pianificazione, nel bilancio e nelle prestazioni, analizzandole e definendo le azioni correttive da impostare nell'ambito dell'esecuzione delle funzioni.

4.2.4. *Gestione finanziaria*

Infine la *governance* della realizzazione deve garantire un'adeguata combinazione e gestione dei mezzi finanziari pubblici e privati disponibili per il programma:

- mobilizzando e assegnando, senza discriminazioni, i fondi volti a stimolare investimenti rapidi nell'applicazione di nuove tecnologie e procedure;
- sostenendo i soggetti interessati nelle trattative con gli organismi finanziari;
- garantendo una gestione finanziaria sana e trasparente.

4.3. **Struttura di governance**

La *governance* per la realizzazione di SESAR dovrebbe assicurare un saldo controllo politico da parte dell'Unione, adeguati collegamenti con gli strumenti e organismi del CUE e il loro coinvolgimento, nonché un ruolo centrale per i soggetti interessati, specialmente quelli che investono nella realizzazione. Si può conseguire tale obiettivo mediante una struttura unica composta di tre livelli interconnessi: il livello "politico", il livello "di gestione" e il livello "di attuazione". Questa *governance* a tre livelli coinvolge gli enti responsabili secondo le competenze rispettive e rispetta il principio della separazione tra funzioni di regolamentazione e di controllo e fornitura di servizi.

Tale struttura si potrebbe definire nei documenti di orientamento per i progetti comuni³¹, che fisserebbero, per ciascun livello, i principali protagonisti, le responsabilità, i contributi alle funzioni di *governance* (tabella 2), nonché le interazioni e gli accordi vincolanti tra gli attori a ciascun livello e le necessarie interfacce esterne. Una struttura di rendicontazione indicherà in che modo si esercitano le competenze e la sorveglianza nei tre livelli suddetti e il piano direttivo e i piani strategici di rete fisseranno il calendario delle azioni. La *governance* della realizzazione dovrebbe essere sufficientemente flessibile e reattiva per affrontare qualsiasi

³¹ Articolo 15 *bis*, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 1070/2009, recante modifica del regolamento (CE) n. 550/2004, GU L 300 del 14.11.2009, pag. 34.

emergenza, garantendo nel contempo la trasparenza, la concorrenza leale ed evitando conflitti di interesse.

4.3.1. Livello politico

Il livello superiore della *governance* è preposto a tutelare l'interesse pubblico e la coerenza con il quadro normativo del cielo unico europeo, in particolare per quanto riguarda gli obiettivi di prestazione prioritari e le norme di sicurezza, nonché a garantire una tempestiva regolamentazione e una gestione efficace dei fondi dell'UE. Tenendo conto del suo ruolo istituzionale e delle sue responsabilità nell'ambito dell'attuazione del CUE e della gestione dei fondi dell'UE, la Commissione dirigerà questo livello sostenuta dagli organismi pertinenti:

- il comitato per il cielo unico e l'organo consultivo di settore, in particolare gli utenti dello spazio aereo in quanto principali clienti della realizzazione di SESAR;
- l'organo di valutazione delle prestazioni;
- Eurocontrol, in particolare la direzione "Cielo unico";
- l'EASA;
- il gruppo consultivo di esperti sulla dimensione sociale del CUE;
- l'Agenzia europea di difesa.

La Commissione manterrebbe il pieno controllo delle decisioni relative ai finanziamenti dell'Unione per i progetti comuni, in conformità delle norme che disciplinano i corrispondenti programmi di finanziamento e stabilendo gli opportuni rapporti contrattuali con i destinatari del sostegno finanziario. A questo livello si dovrebbero prevedere interfacce adeguate con i paesi terzi, le organizzazioni di normalizzazione e le autorità di regolamentazione esterne all'UE.

4.3.2. Livello di gestione

Considerando che l'industria è responsabile delle prestazioni del sistema e che sosterrà necessariamente la maggioranza dei costi delle attività di realizzazione, si ritiene che un "gestore della realizzazione", costituito da un partenariato industriale rappresentativo che amministrerà questo livello sia il modello più appropriato per consentire all'industria di svolgere il ruolo guida che legittimamente esige nell'introduzione di SESAR. Questo livello comprenderà anche il responsabile di rete e l'impresa comune SESAR che, nell'ambito delle rispettive competenze, forniranno al gestore i necessari riscontri quanto all'incidenza (ex ante ed ex post) del programma di realizzazione sulle attività di funzionamento e all'esistenza di migliorie tecniche ed operative da includere nel programma.

Il gestore della realizzazione potrebbe essere istituito come progetto comune di cui all'articolo 15 bis, paragrafo 3, del regolamento (CE) n. 550/2004, che prevede che la Commissione proceda ad un'analisi indipendente dei costi/benefici e alle opportune consultazioni con gli Stati membri e gli operatori interessati. Le caratteristiche ed i requisiti del gestore della realizzazione sarebbero definiti nei documenti orientativi per i progetti comuni previsti dallo stesso regolamento, che dovrebbero, in particolare:

- definire la procedura per l'istituzione del partenariato industriale;

- definire le mansioni del gestore della realizzazione e le attribuzioni necessarie per la loro esecuzione, ivi compresi i meccanismi atti ad evitare conflitti di interesse e ad interagire con le pubbliche amministrazioni;
- indicare quali operatori devono partecipare al partenariato al fine di garantirne la legittimità geografica e direttiva, e assicurare un'adeguata distinzione tra il consultare le parti interessate e l'attribuire loro ruoli più rilevanti [di direzione] in qualità di investitori e fornitori;
- chiedere ai partecipanti di sottoscrivere l'impegno vincolante a elaborare /proseguire ed eseguire il programma di realizzazione assumendo, se del caso, i relativi rischi, sotto il controllo del livello politico;
- definire i ruoli e le modalità di lavoro con il responsabile di rete, l'impresa comune SESAR e l'organismo preposto al coordinamento dei progetti di attuazione militari;
- definire le interfacce esterne, con i paesi terzi in particolare, in un contesto paneuropeo;
- promuovere il coordinamento regionale tramite i blocchi funzionali di spazio aereo.

Il gestore della realizzazione sarebbe selezionato mediante una procedura di invito aperto. Qualora l'industria non riuscisse a costituire un partenariato per il gestore della realizzazione, si potrebbe designare un organo esistente per esercitare tale ruolo.

Sarebbe compito del gestore della realizzazione valutare il fabbisogno finanziario dei progetti di attuazione e farlo corrispondere agli strumenti di finanziamento pubblico e privato, secondo le necessità. Il gestore assisterà il livello politico nelle decisioni sull'assegnazione di finanziamenti pubblici alla realizzazione di progetti comuni.

4.3.3. Livello di attuazione

Questo livello è composto principalmente dai dirigenti dei progetti comuni. Loro compito sarà attuare le decisioni del gestore della realizzazione allo scopo di garantire la coerenza di tali progetti con la realizzazione del programma. Tuttavia poiché le attività per la realizzazione di SESAR saranno più ampie di quelle ammissibili come progetti comuni, questo livello deve restare aperto ad altri progetti di attuazione connessi a:

- attività relative a SESAR eseguite dai militari;
- attività non connesse alle realizzazioni essenziali del programma, ma coerenti con il piano direttivo;
- attività esterne alla zona del CUE.

I rapporti tra questi progetti e il gestore della realizzazione vanno definiti caso per caso.

Tabella 2- Contributi alla funzione di *governance*

| | Livello politico Commissione europea | Livello di gestione Gestore della realizzazione | Livello di attuazione Gestori di progetto |
|--|---|--|---|
| Tenere aggiornato il programma di realizzazione | <ul style="list-style-type: none"> - Approva il programma di realizzazione | <ul style="list-style-type: none"> - Fissa il programma di realizzazione - Presenta il programma di realizzazione al livello politico per approvazione - Adotta il programma di realizzazione approvato | |
| Eseguire il programma di realizzazione | <ul style="list-style-type: none"> - Controllo globale - Decisioni/arbitrati - Rispetto degli impegni/incentivazione tramite regolamentazione e/o incentivi finanziari | <ul style="list-style-type: none"> - Applica le decisioni del livello politico - Esegue il programma di realizzazione in modo sincronizzato - Coordina i progetti di attuazione - Gestione del rischio | <ul style="list-style-type: none"> - Attua le decisioni del livello di gestione - Gestione individuale dei progetti |
| Monitoraggio e comunicazione | <ul style="list-style-type: none"> - Monitoraggio globale | <ul style="list-style-type: none"> - Controlla e comunica al livello politico l'esecuzione del programma di realizzazione - Attiva i meccanismi di allerta | <ul style="list-style-type: none"> - Comunica i progressi compiuti sui singoli progetti di attuazione e i contributi al programma di realizzazione - Attiva i meccanismi di allerta |
| Gestione finanziaria | <ul style="list-style-type: none"> - Decide sull'attribuzione dei fondi UE a progetti comuni | <ul style="list-style-type: none"> - Combina fondi pubblici e privati - Propone l'attribuzione di fondi UE a progetti comuni - Gestione finanziaria dei progetti di attuazione | <ul style="list-style-type: none"> - Gestione finanziaria dei fondi attribuiti a singoli progetti di attuazione |

5. CONCLUSIONI

La realizzazione di SESAR è una tappa essenziale verso la completa attuazione del cielo unico europeo. Solo una realizzazione tempestiva, sincronizzata e coordinata, pienamente integrata nel quadro del CUE, contribuirà efficacemente a conseguire gli obiettivi di prestazione di quest'ultimo. La Commissione, continuando ad attuare e a coordinare gli strumenti del cielo unico europeo, intende agevolare la realizzazione di SESAR.

Un primo gruppo di azioni sarà avviato senza indugio poiché si calcola che per l'istituzione del gestore della realizzazione e il varo dei progetti comuni più urgenti potrebbero essere necessari fino a 36 mesi. In particolare la Commissione assicurerà la coerenza dei processi di sviluppo e di realizzazione con il quadro normativo del cielo unico europeo e si adopererà affinché vengano adeguatamente esaminate le questioni militari e di sicurezza, nonché il fattore umano. Se necessario potrebbe esaminare come adeguare gli strumenti del cielo unico europeo, quali i sistemi di prestazione e di tariffazione, affinché diventino più efficaci nel conseguimento degli obiettivi della realizzazione. La Commissione rafforzerà e consoliderà

inoltre la cooperazione con Eurocontrol nel quadro del CUE, concentrandosi sull'organo per la valutazione delle prestazioni e il gestore di rete e proseguendo nel contempo i negoziati volti a concludere un accordo di alto livello tra l'UE ed Eurocontrol³².

Al fine di preparare la transizione alla fase operativa di SESAR, la Commissione garantirà la coerenza tra il piano strategico di rete e il piano direttivo aggiornato (previsto per essere adottato entro il luglio 2012), che costituiranno i riferimenti per il programma di realizzazione. La Commissione si accerterà che le questioni attinenti alla fase industriale siano debitamente affrontate nel piano direttivo e siano stabiliti i collegamenti opportuni, che sia mantenuto il sostegno agli organismi di normalizzazione e di certificazione, nonché all'industria manifatturiera tramite le competenze tecniche dell'impresa comune SESAR. In questo contesto la Commissione continuerà a sostenere gli sforzi di normalizzazione dell'ICAO e la cooperazione tecnica con gli Stati Uniti e con il Giappone volti a garantire un'interoperabilità globale.

La Commissione effettuerà le necessarie valutazioni e le consultazioni intese a presentare una proposta entro il 2013, conforme alle future prospettive finanziarie, allo scopo di estendere il mandato dell'impresa comune SESAR oltre il 31 dicembre 2016. La proposta deve peraltro affrontare la questione della *governance* e del finanziamento della futura R&S nell'ambito della gestione del traffico aereo, l'aggiornamento del piano direttivo e il coordinamento tra la *governance* della fase di sviluppo e quella della fase di realizzazione.

La Commissione inoltre metterà in atto le azioni approvate dal comitato per il cielo unico volte a consolidare il processo direttivo per la prima fase della realizzazione, che costituiranno il banco di prova per i meccanismi della futura *governance*, e ne garantirà la continuità fino all'insediamento della *governance* futura incaricata della realizzazione (gennaio 2012). Questa fase comprenderà l'avvio di un programma di realizzazione provvisorio (marzo 2012).

I progetti comuni e i relativi documenti orientativi saranno utilizzati come strumenti volti a stabilire la *governance* della realizzazione e ad incanalare gli incentivi per una realizzazione sincronizzata e rispettosa dei tempi. La *governance* per la realizzazione si articolerà su tre livelli tali da garantire un forte controllo politico dell'UE, una gestione efficace mediante un partenariato industriale vincolante e una direzione efficiente nell'ambito di ogni progetto di attuazione. I meccanismi di incentivazione riguardano anche un sostegno finanziario UE mirato, che sarà fornito tramite gli strumenti esistenti, in particolare attraverso il meccanismo CEF (Connecting Europe Facility) in conformità con gli orientamenti TEN-T. Entro fine 2012, e dopo aver consultato gli Stati membri e i soggetti interessati, la Commissione intende elaborare e approvare materiale orientativo destinato ai progetti comuni che definisca i tre livelli di *governance* e i criteri di ammissibilità per tali progetti comuni. In base al materiale orientativo, e con l'aiuto dell'impresa comune SESAR e di Eurocontrol, la Commissione elaborerà e lancerà l'invito a presentare proposte per l'insediamento del gestore della realizzazione e per definire i futuri progetti comuni.

³² Mandato del Consiglio del 6.10.2011.