

**Parere del Comitato economico e sociale in merito:**

- alla «Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce i principi generali per l'istituzione del cielo unico europeo»,  
(COM(2001) 123 def. — 2001/0060 (COD))
- alla «Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sulla prestazione dei servizi di navigazione aerea nel Cielo unico europeo»,
- alla «Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sull'organizzazione e l'uso dello spazio aereo nel Cielo unico europeo», e
- alla «Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sull'interoperabilità della rete europea di gestione del traffico aereo»  
(COM(2001) 564 def. — 2001/0235 (COD) — 2001/0236 (COD) — 2001/0237 (COD))

(2002/C 241/04)

Il Consiglio, in data 15 novembre 2001, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 80, paragrafo 2, del trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale in merito alle proposte di cui sopra.

La sezione Trasporti, energia, infrastrutture, società dell'informazione, incaricata di preparare i lavori in materia, ha formulato il parere, sulla base del rapporto introduttivo del relatore Tosh, in data 19 giugno 2002.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 17 luglio 2002, nel corso della 392<sup>a</sup> sessione plenaria, con 119 voti favorevoli, 1 contrario e 2 astensioni, il seguente parere.

**1. Introduzione**

1.1. È necessario un intervento a livello comunitario per creare le condizioni atte a rendere il traffico aereo più regolare e puntuale, mantenendo al tempo stesso livelli elevati di sicurezza. Ciò riguarda tutto il traffico aereo civile e militare e creerà vantaggi ambientali e sociali per la Comunità. Le proposte riguardano tutti i movimenti del traffico aereo soggetti al controllo civile, compresi quelli militari. L'intento del programma d'azione è quello di far emergere dalle proposte in esso contenute uno spazio aereo unico ed integrato — un cielo unico. Si considera che la riforma della gestione di tutte le componenti che contribuiscono in modo complessivo all'utilizzo dello spazio aereo sia il presupposto di qualsiasi azione volta a migliorare l'efficienza del sistema.

1.2. Da un punto di vista concettuale, queste proposte rappresentano un primo tentativo di istituire un quadro normativo unico per lo spazio aereo (non per l'aviazione) il quale è stato finora oggetto di una serie di regolamentazioni distinte, i cui principi generali, per esempio la sicurezza, vengono tuttavia rispettati dalle nuove proposte. Le proposte per la creazione di un cielo unico concernenti lo spazio aereo sono diverse da quelle concernenti «il cielo aperto» che riguardano la più ampia prestazione di servizi di trasporto aereo da parte delle aerolinee.

1.3. La «Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio — Programma di azione per la

realizzazione del cielo unico europeo» presenta tre proposte di regolamento che definiscono i principi generali per istituire il regime di gestione dello spazio aereo che dev'essere in vigore entro il 31 dicembre 2004.

1.4. Per elaborare la sua relazione sul cielo unico europeo, presentata alla Commissione nel novembre 2000, un gruppo ad alto livello ha consultato tutte le parti del settore. Nella sua analisi il gruppo ha toccato i seguenti aspetti:

- regolamentazione;
- assetto istituzionale;
- tecnologia;
- risorse umane.

1.5. Le proposte che costituiscono il programma d'azione sulla creazione di un cielo unico europeo si articolano in quelle che stabiliscono i principi generali<sup>(1)</sup> e in tre proposte di regolamento presentate nell'ambito del documento COM(2001) 564 def.:

- sulla prestazione di servizi di navigazione aerea 2001/0235 (COD);
- sull'organizzazione e l'uso dello spazio aereo 2001/0236 (COD);

<sup>(1)</sup> COM(2001) 123 def.

— sull'interoperabilità della rete europea di gestione del traffico aereo 2001/0237 (COD).

Le tre proposte trattano rispettivamente gli organismi che forniscono servizi di controllo del traffico aereo, la regolamentazione della prestazione di tali servizi e l'organizzazione dello spazio aereo e i requisiti tecnici necessari a garantire l'interoperabilità delle attrezzature e del personale.

1.6. Il metodo di lavoro più efficace per elaborare il parere del Comitato consiste nell'esaminare contemporaneamente i vari documenti e di strutturare la risposta del Comitato in modo tematico, come segue.

## 2. Contesto

2.1. Il gruppo ad alto livello, nella sua relazione, procede ad una valutazione razionale, che in sintesi definisce la seguente serie di aspetti, ed esamina poi le questioni che da questi aspetti derivano:

| Aspetti   | Questioni risultanti  |
|---|---|
| crescita del traffico   | Necessità di modifiche e di miglioramento delle prestazioni |
| frammentazione  | Carenze nel sistema attuale                                 |
| organizzazione-riforma del controllo del traffico aereo                                   | Esigenza di riforma   |
| regolamentazione — sicurezza — rendimento — progettazione sostenibile — settori economici | Esigenza di procedure                                       |
| spazio aereo federale compreso quello militare  | Spazio aereo comune   |
| quadro istituzionale  | Eurocontrol Paneuropeo                                      |
| gestione dello spazio aereo   | Complessità   |
| sistemi e coordinamento della gestione del traffico aereo                                 | Integrare il settore militare, standard comuni              |
| aspetti sociali   | Esigenze di certificazione                                  |
| organo di regolamentazione  | Risorse, competenze specifiche e autorità                   |

2.1.1. La relazione definisce chiaramente i benefici attesi dall'adozione dei regolamenti sul «Cielo unico», ma non contiene analisi quantitative dei benefici in termini di costi o delle conseguenze operative delle iniziative proposte. Tuttavia le relazioni del comitato per la valutazione dei risultati (Performance Review Commission) forniscono indicazioni, corredate di dati quantitativi, dei problemi inerenti all'approccio attuale.

## 2.2. Osservazioni generali

2.2.1. Le proposte in esame rivestono un significato particolare per la Comunità in quanto lo spazio aereo è una risorsa comune d'interesse generale per tutti. Fare in modo che il trasporto aereo sia sicuro ed efficiente ha un'importanza economica speciale per l'Europa. Il Comitato comprende e sostiene l'orientamento dell'iniziativa in questione; si tratta però di un concetto complesso, in cui convergono numerosi aspetti della gestione del traffico aereo. In considerazione di ciò, affinché la proposta di creare uno spazio aereo comunitario senza soluzioni di continuità consegua effettivamente gli obiettivi dichiarati, occorrono misure e obiettivi quantificati. Occorre maggiore chiarezza nel definire priorità, obiettivi e risultati. In particolare la sicurezza deve restare una priorità assoluta.

2.2.2. La Commissione considera che la sua capacità di eliminare la frammentazione costituisca un importante argomento a sostegno della proposta. Le sue attuali proposte si basano in grande misura anche sull'eliminazione delle strozzature e sul miglioramento dei processi e delle procedure relativi alla definizione, alla gestione e alla regolamentazione dello spazio aereo. Eliminare la frammentazione non è un fine in sé e vanno fissati obiettivi chiari in termini di risultati. In particolare la capacità del sistema deve essere in grado di sostenere l'aumento previsto della domanda di trasporto aereo del 5 % circa all'anno.

2.2.3. Sebbene il Comitato riconosca che la gestione comune dello spazio aereo all'interno di un'area che non coincide con i confini nazionali non comporta una forma di sovranità, dato che vi sono degli esempi di gestione comune tra Stati diversi, rimane tuttavia la difficoltà di definire i «blocchi» funzionali regionali dove pressioni commerciali ne potrebbero ostacolare l'attuazione.

Sarà importante garantire, ad esempio, che la riconfigurazione dell'architettura dello spazio aereo superiore migliori effettivamente la definizione dei settori e la funzionalità delle rotte, conducendo ad un aumento della capacità e dell'efficienza. Restano da chiarire i benefici che ne deriveranno al settore e agli utenti. Eurocontrol ha stimato che i vantaggi derivanti dall'ottimizzazione delle rotte potrebbero consistere in un mero 5 % di miglioramento dei costi operativi. Il Comitato invita la Commissione a quantificare l'efficacia delle sue proposte e a stabilire degli obiettivi in materia.

2.2.4. Occorre essere più chiari circa le esatte cause dei problemi. Ad esempio, i problemi di regolarità, ritardi e sicurezza dei servizi di trasporto aereo sono la conseguenza dell'utilizzazione segmentata dello spazio aereo? La congestione, che, secondo la Commissione, avrebbe raggiunto nel 1999 «dimensioni catastrofiche» si verifica anche nello spazio aereo inferiore ed è più che mai evidente negli aeroporti! Il 1999 è stato anche un anno eccezionale, in cui la situazione è stata influenzata dalle operazioni militari nei Balcani. Non è forse vero che gli eventi che riguardano la sicurezza nello spazio aereo superiore sono estremamente rari, e che forse l'unico vantaggio certo che deriverà agli utenti da questi interventi consisterà nel coordinamento delle rotte dovuto alla piena integrazione di tutti gli utilizzatori? Sebbene nel 2001 il ritardo medio per movimento dovuto alla gestione del flusso del traffico aereo (ATFM) fosse di soli 3 minuti e  $\frac{1}{4}$  (fonte: Central Office for Delay Analysis), il ritardo medio dovuto all'ATFM per movimento ritardato è stato di circa 20 minuti. La quota di voli ritardati per motivi legati all'ATFM è stata del 15,7 % nel 2001, mentre era di oltre il 20 % nel 1999. Non sempre questi ritardi sono causati dalla congestione nello spazio aereo superiore, alcuni dipendono da restrizioni dovute alla capacità limitata degli aeroporti o dalle condizioni meteorologiche. Tuttavia è probabile che il coordinamento nel congestionatissimo spazio aereo centro-europeo produca vantaggi molto significativi.

2.2.5. Il Comitato osserva inoltre con preoccupazione che la proposta non precisa in maniera adeguata le modalità di funzionamento del comitato Cielo unico. Anche se si accetta l'idea che venga formato da esperti nazionali, non è chiaro in che modo esso consulterà e chiederà il parere degli esperti del settore. Il comitato dovrà avere la necessaria esperienza specifica e stabilire procedure perché gli giungano i contributi da parte del settore interessato, se s'intende ovviare alle carenze di cui quest'ultimo soffre in termini di risorse umane e di tecnologia.

### 2.3. Regolamentazione

2.3.1. La separazione dei poteri e la creazione di un'autorità di regolamentazione europea indipendente, dotata di autonomia finanziaria e di compiti chiaramente definiti vengono accolti con favore, come accade anche per altri settori. Il quadro normativo dovrebbe essere chiaro e preciso e concentrarsi sulle questioni essenziali. Il Comitato ritiene estremamente importante far sì che la regolamentazione non sia eccessivamente rigida e che assicuri un contesto in cui i fornitori dei servizi possano operare in modo efficiente e competitivo.

2.3.2. Sarà importante garantire che l'autorità di regolamentazione disponga di un sistema d'informazione di elevata

qualità per monitorare il funzionamento del sistema. La qualità dei formati di configurazione e dei canali di approvvigionamento del sistema d'informazione per l'autorità di regolamentazione sarà cruciale per l'efficacia e la credibilità dell'auspicata armonizzazione.

### 2.4. Assetto istituzionale

2.4.1. Per accrescere la credibilità del quadro istituzionale proposto sarebbe stato forse opportuno dare maggior rilievo ai suoi effetti in termini di efficienza e di coerenza nell'ambito del processo decisionale. La transizione verso l'attribuzione a Eurocontrol<sup>(1)</sup>, di poteri decisionali costituisce un progresso importante. Per sostenere il quadro istituzionale sarebbe stato forse opportuno dare maggior rilievo nelle proposte agli effetti sull'efficienza e sulla coerenza del processo decisionale. L'abbandono dell'attuale approccio consensuale nell'ambito di Eurocontrol costituisce un progresso importante.

2.4.2. Oltre all'importanza di garantire contorni precisi al quadro entro il quale il comitato Cielo unico consulterà e otterrà il parere del settore, è necessario chiarire il ruolo separato e le finalità del comitato del dialogo settoriale e precisare quando sarà consultato. Il Comitato intende sottolineare l'importanza di una consultazione completa in merito all'applicazione di tali misure per assicurarne l'opportunità, l'efficienza e l'efficacia. Al momento il quadro consultivo non è adeguatamente definito.

2.4.3. La cooperazione risulta chiaramente positiva per i seguenti aspetti:

- sicurezza ed efficienza
- ottimizzazione e integrazione delle risorse
- sistematizzazione dei pagamenti
- soluzioni innovative con una maggiore capacità di marketing.

2.4.4. Il circuito decisionale è organizzato in modo da comprendere dunque tutti i soggetti impegnati nella gestione del traffico aereo, non solo quelli preposti al controllo del traffico, ma anche i prestatori di servizi quali le previsioni meteorologiche o i servizi aeroportuali a terra, nonché i fornitori di attrezzature. Sarebbe utilissimo stimare e misurare nella pratica il valore aggiunto di questa ampia aggregazione, in quanto la mancata realizzazione dei vantaggi previsti dovrebbe comportare delle penalità ben definite.

<sup>(1)</sup> Attualmente 31 Stati fanno parte di Eurocontrol. L'obiettivo principale di Eurocontrol consiste nello sviluppare un sistema unico paneuropeo di controllo del traffico aereo (ATM). Eurocontrol elabora, coordina e pianifica l'attuazione di strategie paneuropee di gestione del traffico aereo a breve e lungo termine e dei relativi piani di azione, nell'ambito di uno sforzo collettivo che coinvolge le autorità nazionali di regolamentazione, i fornitori di servizi di navigazione aerea, gli utenti civili e militari dello spazio aereo, il settore e altre istituzioni europee.

2.4.5. Un Cielo unico basato sul coordinamento dell'attività non può funzionare in modo altrettanto efficace di un cielo unico controllato da un solo ente. Nondimeno, sarebbe stato interessante disporre di un paragone con l'esperienza dell'America settentrionale, dove esiste un ente federale per lo spazio aereo «comunitario», e di una valutazione del contributo che questo ha dato alla regolarità, alla sicurezza ed alla puntualità dei voli. La Performance Review Commission ha fatto presente che il sistema statunitense può arrivare a essere un 50 % più produttivo e un 50 % più efficace in termini di costi. Il sistema USA potrebbe costituire un paradigma, nonostante le circostanze diverse.

2.4.6. Il regime uniforme di accreditamento della rete di organismi che devono assicurare un monitoraggio ed controllo efficaci dei servizi di navigazione aerea sarà cruciale per garantire l'integrità della creazione di questo cielo unico senza soluzioni di continuità e per proteggere al tempo stesso e in modo trasparente l'interesse pubblico.

2.4.7. Si possono inoltre ricavare molte lezioni utili da quadri normativi creati in altri settori d'interesse generale.

## 2.5. Tecnologia

2.5.1. La massa critica e l'enfasi sulla tecnologia europea hanno una forte risonanza e dovrebbero costituire la base per giustificare queste proposte. È chiaro che i fornitori di attrezzature ideate e prodotte nella Comunità si vedranno rafforzati sul mercato internazionale. È pertanto importante che si riesca urgentemente a concludere un accordo globale sui principi. Grazie a tale evoluzione i produttori dell'UE, che ad esempio sono già al primo posto nel settore delle attrezzature a terra, beneficeranno, in termini di reputazione e di costi, della cooperazione per la standardizzazione su scala globale. Ciò avverrà in modo duraturo, man mano che vengono introdotte innovazioni tecniche.

2.5.2. Va sottolineato il valore dell'investimento europeo nel programma Galileo ai fini delle proposte in esame; si dovrebbe dare a tutti i fornitori di servizi di gestione del traffico aereo l'opportunità di massimizzare il suo impatto.

## 2.6. Risorse umane

2.6.1. Si mette in evidenza la prevista interoperabilità del personale, ma è necessario elaborare in modo più approfondito le indicazioni su come realizzarla in pratica e sviluppare studi di casi concreti («case studies»). Combinare personale militare e civile comporterà specifici problemi operativi, procedurali

e forse anche retributivi. Ad ogni modo saranno decisive l'individuazione e la condivisione delle migliori pratiche, nonché la formazione.

2.6.2. Emerge chiaramente il messaggio che la disponibilità di personale qualificato costituisce un fattore centrale nel limitare lo sviluppo dello spazio aereo. Questo dovrebbe indurre a portare il sostegno finanziario dell'UE agli Stati membri, necessario ai fini dello sviluppo di tali capacità e conoscenze, allo stesso livello dei finanziamenti per i progetti tecnologici come quelli collegati all'iniziativa «Galileo». Le proposte dovrebbero prevedere il riconoscimento e lo sviluppo dell'attitudine alla comunicazione, della conoscenza delle lingue e delle competenze operative avanzate.

## 3. Conclusioni

3.1. La proposta 2001/0060 (COD) afferma che il cielo unico è una condizione necessaria per servizi di trasporto aereo sicuri e regolari e con un impatto positivo sui beni e sulla mobilità. Si potrebbe semplificare l'adozione e la comprensione ricorrendo al concetto di «porta a porta».

3.2. Le proposte in quanto tali tuttavia non possono affrontare il problema della pressione della domanda nei principali aeroporti. Secondo il Comitato per ottimizzare la capacità dello spazio aereo bisognerà agire ulteriormente sviluppando piste aggiuntive e altre infrastrutture di terra, minimizzando l'impatto ambientale a livello locale.

3.3. La precedenza accordata alla sicurezza su tutti gli altri aspetti dovrebbe essere un presupposto incluso in ogni elemento di queste proposte. A questo proposito ci si attende un approccio volto a fissare e aggiornare costantemente gli standard di sicurezza, dai quali saranno poi determinati i fabbisogni di finanziamento, invece dell'approccio inverso consistente nella fissazione di un livello «abbordabile» di finanziamento.

3.4. Il quadro in cui si iscrivono le modalità di comunicazione dei dati sulle situazioni di rischio sicurezza dovrebbe essere concepito in modo da incoraggiare l'eliminazione degli incidenti e da evitare la ricerca di un colpevole.

3.5. Non viene effettuata una misurazione dell'efficienza rispetto ai costi di queste proposte. Sarebbe ragionevole aspettarsi lo sviluppo e la pubblicazione di un quadro di valutazione di questo tipo per confermare la validità di questo

intervento. Per esempio la quantificazione della «regolarità», della «sicurezza dello spazio aereo» e del «traffico» nel corso del tempo, e poi i risultati attesi da questi strumenti, potrebbero costituire, dopo un'adeguata elaborazione, un esempio di buona pratica! È lecito aspettarsi che la scheda finanziaria preveda la stessa analisi costi-benefici.

3.6. Il presupposto che sia da preferire una configurazione delle rotte in linea retta dovrebbe essere formulato meglio per sottolineare che la rotta più economica è la migliore, dato l'impatto delle condizioni di traffico, atmosferiche e meteorologiche prevalenti.

3.7. Vi saranno ingenti investimenti ed un grande sviluppo di tecnologie nel settore. È importante che la Comunità renda disponibili strumenti adeguati per uno sforzo iniziale di ricerca e sviluppo, in modo da assicurare la creazione e il mantenimento di centri d'eccellenza.

3.8. Il regime dei diritti di rotta per gli utenti dello spazio aereo deve essere trasparente, in modo da garantire che vengano forniti incentivi adeguati per adeguare gli investimenti alle esigenze degli utenti. Sarà importante che il quadro fornisca gli incentivi giusti per gli investimenti in nuova tecnologia e in nuova capacità. Il Comitato vorrebbe che fosse dimostrato che il regime dei diritti di rotta per gli utenti dello spazio aereo è comparabile con il regime dei costi di altri modi di trasporto, quali le ferrovie, e che venissero chiaramente precisati i costi esterni internalizzati. Ciò servirebbe a sostenere gli sforzi compiuti dal settore per limitare i danni ambientali. I criteri chiave per l'imposizione dei diritti dovrebbero basarsi sulla trasparenza dei costi e delle tariffe.

3.9. L'inclusione in queste proposte degli utenti dello spazio aereo sia civili che militari è perfettamente logica, poiché chiarirà la ripartizione dei diritti. Rimane la preoccupazione che gli ampi settori di spazio aereo riservati agli utenti militari possano non essere utilizzati in maniera efficiente e occorrerebbe valutare la possibilità di ampliare lo spazio aereo destinato all'uso civile. I requisiti di sicurezza dell'ambiente in cui avvengono i movimenti militari renderanno più difficile mettere in atto le prospettive di un uso più razionale dello spazio aereo. La soluzione di controversie in questo campo dovrebbe avvenire a porte chiuse.

3.10. L'integrità dell'autorità di regolamentazione nello svolgere il compito affidatogli di far rispettare rigorosamente gli standard deve essere assoluta. Il Comitato prende atto delle posizioni secondo cui la modernizzazione della fornitura di servizi, intensificando la concorrenza e gli aspetti commerciali, può avere risultati contrastanti. La transizione non deve ripercuotersi negativamente sulla qualità dei servizi prestati e sugli interessi degli utenti, né provocare una carenza di investimenti, quale si è manifestata nel Regno Unito per l'infrastruttura ferroviaria. Gli investimenti nella gestione del traffico si ripercuoteranno sull'intera catena della fornitura di servizi. Ne deriveranno vantaggi quali ad esempio:

- minori tempi di utilizzazione delle unità di spazio aereo;
- riduzione dei tempi di ammortamento degli aerei e dei consumi di carburante, grazie alle rotte più brevi;
- migliore gestione dei passeggeri negli aeroporti e aumenti della capacità grazie alla minore congestione;
- impatto positivo sull'ambiente.

3.11. L'autorità di regolamentazione europea deve fare in modo che il regime dei pagamenti riconosca e remunerati l'impatto degli investimenti in qualsiasi punto della catena. Vi deve essere chiarezza dal punto di vista normativo per garantire la remunerazione degli investimenti e la possibilità di un rendimento adeguato per l'investitore, sia pubblico che privato.

3.12. Tenendo conto del fatto che ben presto i 450 aeroporti europei gestiranno un miliardo di passeggeri all'anno, per accrescere la legittimità delle proposte si dovrebbero chiarire i vantaggi che esse apporteranno in termini di risparmio per i consumatori, di durata dei viaggi, di puntualità e di ambiente.

3.13. Il calendario previsto per l'attuazione di questo nuovo regime risulta breve sotto tutti i punti di vista ed è quindi importante che sia quello adeguato. In conclusione, il Comitato sostiene i principi delle proposte della Commissione, ma vi sono dettagli che devono ancora essere precisati, in particolare per quanto riguarda il funzionamento preciso del nuovo quadro, il sistema di consultazione e la fissazione e il monitoraggio degli obiettivi.

Bruxelles, 17 luglio 2002.

*Il Presidente*  
*del Comitato economico e sociale*  
Göke FRERICH