

Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema «Cielo unico europeo II» (parere d'iniziativa)

(2011/C 376/07)

Relatore: **KRAWCZYK**

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 20 gennaio 2011, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 29, paragrafo 2, del proprio Regolamento interno, di elaborare un parere d'iniziativa sul tema:

Cielo unico europeo II.

La sezione specializzata Trasporti, energia, infrastrutture, società dell'informazione, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 22 giugno 2011.

Alla sua 474a sessione plenaria, dei giorni 21 e 22 settembre 2011 (seduta del 21 settembre), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere con 152 voti favorevoli e 1 astensione.

1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1 Il sistema europeo di gestione del traffico aereo (*Air Traffic Management - ATM*) soffre da decenni di frammentazione e carenze. Con la creazione di un Cielo unico europeo (*Single European Sky - SES*) si possono migliorare la sicurezza e l'efficienza dei voli, riducendo sensibilmente le emissioni di CO₂ per volo e attenuando notevolmente altri impatti ambientali (le emissioni di CO₂ prodotte dal trasporto aereo potrebbero diminuire del 12 % per volo), con significativi risparmi sui costi.

1.2 La creazione di un Cielo unico europeo è indispensabile anche per assicurare la competitività dell'industria aeronautica dell'UE sul mercato mondiale. È fondamentale che la Commissione europea svolga un ruolo di primo piano nell'attuazione del pacchetto SES II. Soltanto una guida forte e indiscussa da parte della Commissione permetterà di superare i diversi ostacoli e problemi politici incontrati negli anni precedenti.

1.3 La corretta attuazione del sistema di prestazioni basato su obiettivi realistici ma ambiziosi in materia di sicurezza, efficacia dei costi, capacità/ritardi ed efficienza dei voli, è il requisito più importante per la realizzazione del Cielo unico europeo. Il CESE teme tuttavia che l'attuale livello di impegno degli Stati membri dell'UE a favore del Cielo unico europeo non sia sufficiente.

1.4 I blocchi funzionali di spazio aereo (*Functional Airspace Blocks - FAB*) devono essere sviluppati in funzione delle esigenze operative e tenendo conto dei seguenti fattori: sicurezza, capacità dello spazio aereo, obiettivi di miglioramento dell'efficacia dei costi e miglioramenti ambientali attraverso una maggiore efficienza dei voli. La Commissione europea dovrebbe definire e monitorare attentamente i parametri prestazionali che devono essere rispettati dalle diverse iniziative FAB, avvalendosi del sistema di prestazioni del SES II.

1.5 Il CESE ritiene che Eurocontrol potrebbe essere coinvolto nel potenziamento delle funzioni della rete ATM europea, come la definizione di una rete delle rotte, la gestione dei flussi centrali e la gestione di risorse scarse, ma soltanto a tre condizioni: che ciò avvenga nel rispetto del diritto dell'UE, che si completi

con successo la riforma di Eurocontrol e che si razionalizzi ulteriormente la struttura dei costi di questo organismo. Il CESE accoglie con favore la decisione della Commissione di nominare Eurocontrol «gestore della rete» europea.

1.6 Il CESE ritiene che gli obiettivi in materia di sicurezza e prestazioni, unitamente all'interoperabilità con i sistemi ATM non UE (come l'iniziativa statunitense NextGen), dovrebbero continuare a fungere da forza trainante per il programma di ricerca sulla gestione del traffico aereo nel Cielo unico europeo (SESAR). Il CESE ritiene pertanto che, riguardo all'introduzione del SESAR, sia necessario affrontare le sfide di seguito indicate:

- assicurarsi che i miglioramenti delle infrastrutture vengano introdotti in modo sincronizzato a terra e sugli aeromobili;
- assicurare risorse finanziarie tempestive e adeguate per l'introduzione del SESAR;
- definire la corretta gestione per l'introduzione del SESAR.

1.7 Le norme sulla sicurezza da sole non bastano a garantire la sicurezza, che infatti dipende anche da altri fattori, come le capacità umane, una cultura della sicurezza, le competenze, la formazione e la gestione delle risorse umane, in particolare la gestione di squadra (*team resource management - TRM*). In tale contesto, è importante:

- riconoscere le prestazioni umane in termini di gestione proattiva dei rischi per la sicurezza;
- assicurare un adeguato livello di competenze e di formazione degli operatori professionali;
- promuovere la partecipazione delle parti sociali nell'attuazione del Cielo unico europeo a tutti i livelli; e
- sviluppare una solida cultura della sicurezza, che integri una trasmissione delle informazioni aperta e una «cultura giusta» e che serva da base per le prestazioni in materia di sicurezza.

1.8 Il CESE osserva che il pacchetto SES II ha esteso le competenze del sistema dell'Agenzia europea per la sicurezza aerea (AESA) alla regolamentazione della sicurezza dell'ATM a livello UE, garantendo in tal modo lo sviluppo di una strategia integrata in materia di regolamentazione e controllo della sicurezza dell'ATM nell'UE, sulla base del concetto *gate-to-gate*.

2. Introduzione

2.1 Con la creazione di un Cielo unico europeo si possono migliorare la sicurezza e l'efficienza dei voli, riducendo sensibilmente le emissioni di CO₂ per volo e attenuando notevolmente altri impatti ambientali (le emissioni di CO₂ prodotte dal trasporto aereo potrebbero diminuire del 12 % per volo), con significativi risparmi sui costi.

2.2 La creazione di un Cielo unico europeo è indispensabile anche per assicurare la competitività dell'industria aeronautica dell'UE sul mercato mondiale. Inoltre, l'attuale sistema ATM non sarà in grado di far fronte alla domanda di traffico prevista da qui al 2030 (secondo le ultime previsioni a lungo termine di Eurocontrol, il traffico aumenterà fino a raggiungere 16,9 milioni di voli entro il 2030, superando di 1,8 volte il livello attuale).

2.3 Il primo pacchetto sul Cielo unico europeo (SES I) fu adottato nel 2004. In quel periodo, il problema principale nella gestione del traffico era rappresentato dalla congestione dello spazio aereo e dai conseguenti ritardi; per tale motivo, l'attenzione principale del SES I fu rivolta a questi aspetti e al tema della sicurezza.

2.4 Nel corso degli ultimi anni la situazione del sistema ATM è alquanto cambiata e, sebbene la sicurezza e la capacità restino due obiettivi centrali, il quadro risulta ora più differenziato, con una maggiore attenzione rivolta all'ambiente (efficienza dei voli) e all'efficacia dei costi. È stato inoltre modificato l'approccio normativo a seguito della richiesta degli Stati membri e delle parti interessate di adottare misure di carattere meno prescrittivo («legiferare meglio»).

2.5 Nonostante che alcuni degli obiettivi del SES siano stati realizzati, le difficoltà incontrate dagli Stati membri nella realizzazione di alcuni obiettivi della sua prima versione (SES I) e l'esigenza di aggiornare determinati obiettivi, ad esempio in materia di ambiente e prestazioni, hanno indotto a varare un secondo pacchetto Cielo unico europeo (SES II), adottato dal legislatore UE nel 2009 e pubblicato nella Gazzetta ufficiale del 14 novembre 2009. Il nuovo pacchetto fornisce gli strumenti essenziali, il quadro giuridico e le componenti fondamentali per l'attuazione di un Cielo unico europeo a partire dal 2012.

2.6 Inoltre, come integrazione di tipo tecnico e operativo alle riforme istituzionali previste dal SES II, è stato varato il programma SESAR.

2.7 Tuttavia sussistono ancora gravi problemi. Per risolverli, sono necessari importanti miglioramenti sotto il profilo operativo accompagnati da una costante azione politica, in modo da

assicurare una rapida attuazione del pacchetto SES II e quindi degli ambiziosi obiettivi di prestazione da esso indicati, con l'obiettivo finale di colmare il divario esistente, proprio dal punto di vista delle prestazioni, tra il sistema ATM dell'UE e sistemi ATM di terzi.

2.8 Il CESE nei suoi precedenti pareri ha sottolineato la necessità di un Cielo unico europeo (cfr. in particolare il parere TEN/354-355 sul miglioramento del funzionamento e della sostenibilità del sistema aeronautico europeo attraverso il Cielo unico europeo II). Il presente parere di iniziativa intende fornire uno scenario di alto livello per l'attuazione del pacchetto SES II e del programma SESAR, e prende in esame i seguenti aspetti:

- attuazione del sistema di prestazioni del SES II con ambiziosi obiettivi di prestazione,
- attuazione dei FAB, basati sui suddetti ambiziosi obiettivi di prestazione,
- potenziamento della funzione della rete ATM, sulla base della riforma di Eurocontrol,
- riforma di Eurocontrol, a sostegno del SES e con una base di costi ridotta,
- introduzione del SESAR, come elemento tecnico e operativo del SES, con un finanziamento pubblico a sostegno della fase di attuazione,
- ruolo dell'Agenzia europea per la sicurezza aerea (AESA) come unico ente di regolamentazione della sicurezza, con norme di sicurezza fondate sui principi vigenti in materia e sulle norme esistenti.

Il principio dei fattori umani, unitamente alla necessità di un dialogo sociale con il personale a contatto con il pubblico e di adeguate consultazioni con tutte le parti interessate, è un elemento di primo piano su cui dovrebbero basarsi tutti gli aspetti sopramenzionati.

3. Attuazione del sistema di prestazioni del SES II con ambiziosi obiettivi prestazionali

3.1 La corretta attuazione del sistema di prestazioni basato su ambiziosi obiettivi in materia di sicurezza, efficacia dei costi, capacità/ritardi ed efficienza dei voli, è un requisito importante per la realizzazione del Cielo unico europeo. Per raccogliergli rapidamente i benefici, occorrerà un impegno politico costante. In tale contesto, il CESE ribadisce l'importanza del rispetto, da parte degli Stati membri dell'UE, dell'impegno ad accelerare l'attuazione di un Cielo unico europeo, assunto in sede di Consiglio Trasporti nel maggio 2010, ma esprime anche la preoccupazione che il loro livello di impegno in tal senso sia attualmente piuttosto scarso.

3.2 Il CESE reputa indispensabile garantire coerenza tra gli obiettivi prestazionali a livello dell'UE e gli obiettivi relativi ai FAB a livello nazionale. A tal fine, occorrerà mettere a punto un sistema per la risoluzione delle incoerenze tra detti obiettivi. In pratica, ciò significa che coloro che faranno registrare le prestazioni peggiori avranno bisogno di fissare obiettivi più ambiziosi di quanti avranno al contrario conseguito i risultati migliori. Per stabilire gli obiettivi dettagliati per i singoli fornitori di servizi di gestione del traffico aereo, dovrebbero essere utilizzate le relazioni della commissione per la valutazione delle attività di Eurocontrol sull'analisi comparativa delle prestazioni. Per garantire un approccio equilibrato, in tema di sicurezza occorrerebbe definire e attuare, unitamente ad altri obiettivi prestazionali, anche obiettivi metrici. Al riguardo non è ammissibile alcun compromesso quanto ai livelli di sicurezza, che dovrebbero anzi continuare ad essere innalzati.

3.3 Il CESE sottolinea l'importanza di salvaguardare l'indipendenza delle autorità nazionali di vigilanza (*National Supervisory Authorities - NSA*) dai fornitori di servizi di navigazione aerea (*Air Navigation Service Providers - ANSP*) nonché dalle interferenze politiche: si tratta di un requisito indispensabile per garantire una piena ed effettiva attuazione. Tali autorità dovrebbero quindi disporre di risorse adeguate, e la Commissione europea dovrebbe vigilare attentamente sull'applicazione rigorosa dei suddetti principi, avvalendosi degli strumenti disponibili nel pacchetto SES II. Inoltre, le autorità nazionali di vigilanza dovrebbero coordinarsi più efficacemente utilizzando in maniera intensiva la piattaforma ufficiale delle NSA e, se del caso, dovrebbe essere previsto un loro potenziamento nell'ambito dei FAB, per assicurare economie di scala e impedire un aumento dei costi di vigilanza. In tale contesto, potrebbe essere rafforzato anche il ruolo del coordinatore dei FAB.

3.4 Il sistema di prestazioni dovrebbe riguardare sia le tariffe di rotta che quelle presso i terminal. Ciò è indispensabile per assicurare benefici significativi alle compagnie aeree e ai passeggeri, sulla base del concetto *gate-to-gate*. Con la messa a punto di una chiara tabella di marcia, si ridurrebbero i costi diretti e indiretti del sistema ATM dell'UE nel lungo termine, e di conseguenza anche i costi del controllo del traffico aereo (*Air Traffic Control - ATC*) addebitati agli utenti dello spazio aereo, che interessano tanto i passeggeri quanto i clienti del comparto merci.

3.5 Il CESE ritiene che il sistema di prestazioni del SES II dovrebbe essere collegato a un meccanismo di incentivi ben sviluppato. L'incentivo maggiore consisterà nell'abolizione del sistema di recupero del costo totale nel quadro dell'ATM, come già convenuto tramite il pacchetto SES II, e nella sua sostituzione con un sistema a costi fissi.

3.6 Le funzioni di rete - come l'unità centrale di gestione dei flussi (*Central Flow Management Unit - CFMU*) e il servizio centrale delle tariffe di rotta (*Central Route Charges Office - CRCO*) di Eurocontrol - dovrebbero anch'esse basarsi su chiari obiettivi prestazionali ma includere pure delle garanzie per assicurare che l'organo UE di valutazione delle prestazioni sia assolutamente indipendente da tali funzioni di rete.

4. Attuazione dei blocchi funzionali di spazio aereo (FAB), basati sui suddetti ambiziosi obiettivi di prestazione

4.1 La scelta di un numero minimo di FAB, basati principalmente sui requisiti del flusso di traffico e sulla capacità e l'efficacia dei costi, continua a costituire un obiettivo. Per tutti i FAB dovrebbero valere le stesse misure e procedure di sicurezza. I FAB sono uno strumento essenziale per consentire ai singoli ANSP di raggiungere gli ambiziosi obiettivi di prestazione dal 2012 in poi.

4.2 I FAB devono essere sviluppati in funzione delle esigenze operative e tenendo conto dei seguenti fattori: sicurezza, capacità dello spazio aereo, obiettivi di miglioramento dell'efficacia dei costi e miglioramenti ambientali attraverso una maggiore efficienza dei voli. Il conseguimento di questi obiettivi richiede un impegno politico e una vigilanza ai massimi livelli. La Commissione europea dovrebbe definire e monitorare attentamente i parametri prestazionali che devono essere rispettati dalle diverse iniziative FAB, avvalendosi del sistema di prestazioni del SES II.

4.3 I FAB devono assicurare la graduale integrazione tecnica del sistema ATM europeo, attualmente frammentato, seguendo una tabella di marcia che preveda obiettivi precisi. A tal fine, tra i FAB devono essere garantiti un coordinamento e una cooperazione improntati alla chiarezza.

4.4 Per modificare le prassi di lavoro, è essenziale poter contare su delle buone relazioni industriali, che possono essere garantite soltanto con un'adeguata e continua consultazione nel vero senso della parola. Per poter compiere progressi, è indispensabile avviare un dialogo sociale efficace in modo da evitare problemi in futuro. Il fattore umano è una risorsa fondamentale, e i cambiamenti nelle prassi di lavoro, se non adeguatamente gestiti, possono generare tensioni a livello aziendale.

4.5 Secondo le norme del SES, gli ANSP hanno l'obbligo di predisporre, per tutti i servizi forniti, piani di emergenza da attuare nel caso in cui si verificano eventi suscettibili di compromettere gravemente o impedire l'erogazione di tali servizi. Gli ANSP devono orientarsi verso soluzioni più efficienti ed efficaci in termini di costi, valutando innanzitutto le soluzioni di ripiego nell'ambito delle infrastrutture nazionali esistenti - ossia altri Centri di controllo di area (*Area Control Centres - ACC*) o strutture militari - e anticipare le disposizioni relative allo sviluppo dei FAB per far fronte a tali emergenze.

4.6 La cooperazione tra fornitori di servizi civili e militari è essenziale, per poter assicurare l'ulteriore sviluppo del SES e l'eliminazione delle principali strozzature di capacità nel cuore dell'Europa. Gli Stati membri e la Commissione europea devono perseguire una cooperazione civile-militare nel quadro dei FAB, che sappia conciliare le esigenze civili e quelle militari in maniera pragmatica e non politica. Dato che sono coinvolti anche gli Stati Uniti e altri paesi terzi, è essenziale garantire un più stretto coordinamento con la NATO. La riassegnazione di alcune aree di addestramento militare, lontane dai principali flussi

di traffico civili, come auspicato per alcuni FAB, è accolta con favore dal CESE e dovrebbe essere vivamente incoraggiata da tutte le iniziative relative ai FAB. Inoltre, l'attuazione di una rete ATM delle rotte notturne, prevista per alcuni FAB, dovrebbe essere estesa all'insieme dei FAB, come strumento di miglioramento dell'efficienza dei voli notturni, quando le zone di addestramento militari non vengono utilizzate.

4.7 Il CESE ritiene indispensabile anche estendere il principio dei FAB e del Cielo unico europeo oltre i confini dell'UE, e in particolare verso i paesi vicini all'Europa. A tal fine sarà necessario rafforzare la cooperazione a livello internazionale.

4.8 L'impegno politico è essenziale per assicurare che i FAB apportino benefici concreti agli utenti finali. La Commissione europea e il coordinatore dei FAB dell'UE dovrebbero continuare a ricordare agli Stati membri il loro dovere di compiere passi concreti per dare attuazione al SES e ai FAB.

5. Designazione di un gestore della rete europea incaricato di svolgere le funzioni della rete ATM

5.1 Il CESE conviene sul fatto che rafforzare le funzioni della rete ATM europea, come la definizione di una rete delle rotte, la gestione dei flussi centrali e la gestione di risorse scarse (frequenze radio e codici dei *transponder*) sia un aspetto essenziale del pacchetto SES II.

5.2 Il CESE ritiene che Eurocontrol potrebbe essere coinvolto nello svolgimento di tali funzioni, ma soltanto a tre condizioni: che ciò avvenga nel rispetto del diritto dell'UE, che si completi con successo la riforma di Eurocontrol e che si razionalizzi ulteriormente la struttura dei costi di tale organismo. Tutto ciò richiederà il pieno impegno politico di tutti gli Stati membri di Eurocontrol a perseguire fino in fondo la suddetta riforma. Il CESE accoglie con favore la decisione della Commissione di nominare Eurocontrol «gestore della rete» europea.

5.3 Il CESE chiede pertanto alla Commissione europea di assicurarsi che, nel conferire il mandato a Eurocontrol, ci si attenga scrupolosamente a questo criterio essenziale.

5.4 Il CESE esprime preoccupazione per il previsto aumento dei ritardi nelle operazioni di controllo del traffico aereo durante l'estate 2011. Il Comitato incoraggia Eurocontrol a collaborare, in qualità di gestore della rete SES, con gli ANSP e gli utenti dello spazio aereo nella ricerca di soluzioni a breve termine per attenuare l'impatto sul traffico aereo e sui passeggeri.

5.5 Infine, il CESE ricorda che le eruzioni del vulcano Eyjafjallajökull avvenute in Islanda nel 2010 hanno provocato a più riprese la chiusura dello spazio aereo, con forti ripercussioni per l'industria del trasporto aereo e per i passeggeri. L'impatto in termini di costi, per l'industria aeronautica e l'economia dell'UE nel suo insieme, è stato enorme. In seguito a questi eventi, è

stata riconosciuta la necessità di rivedere le procedure utilizzate in Europa, che, secondo il CESE, dovrebbero essere allineate con le migliori pratiche adottate in altri paesi del mondo come gli Stati Uniti. In particolare, l'Europa è l'unica regione del mondo nella quale la responsabilità per la gestione dei potenziali rischi derivanti dalle ceneri vulcaniche non ricade sulle compagnie aeree. La recente esercitazione dell'ICAO (Organizzazione per l'aviazione civile internazionale) sulle ceneri vulcaniche (aprile 2011) ha evidenziato che, sebbene siano stati compiuti alcuni progressi, c'è bisogno di un orientamento più solido per evitare un altro approccio frammentato. Il CESE invita l'AESA a fornire istruzioni chiare a tutti gli Stati membri dell'UE affinché rivedano la loro politica.

6. Riforma di Eurocontrol a sostegno del SES e con una base di costi ridotta

6.1 Il CESE esprime soddisfazione per i notevoli progressi compiuti da Eurocontrol, sotto la guida del suo direttore generale, per quanto riguarda la sua ristrutturazione e trasformazione in un'organizzazione più snella a sostegno del SES. Questo processo in atto, che dovrebbe essere accelerato, richiederà il pieno impegno di tutti gli Stati membri di Eurocontrol.

6.2 Il CESE si congratula con Eurocontrol per aver creato al suo interno un «pilastro» del SES, per fornire sostegno tecnico a tale iniziativa. Occorre assicurare la piena trasparenza sulle diverse funzioni di Eurocontrol, le risorse necessarie e le relative modalità di finanziamento. È evidente che le compagnie aeree non dovrebbero sostenere i costi di funzioni pubbliche come ad esempio il pilastro del SES. Ciò richiederà un ulteriore sforzo per definire i corretti principi di gestione per Eurocontrol, permettendo la piena realizzazione degli obiettivi del SES.

6.3 Il CESE sottolinea inoltre l'importanza di mantenere un approccio paneuropeo che vada oltre i confini dell'UE. La Commissione europea dovrebbe quindi estendere lo Spazio aereo comune europeo a tutti i paesi confinanti con l'Unione europea.

7. Introduzione del SESAR, come elemento tecnico e operativo del SES, con un finanziamento pubblico a sostegno della fase di attuazione

7.1 Il programma SESAR è stato adottato come complemento di tipo tecnico e operativo al SES II. La Commissione europea si attende che il SESAR consenta di «sviluppare un futuro sistema europeo di ATM per il 2020 e oltre, in grado di conseguire i seguenti miglioramenti rispetto alle prestazioni attuali:

- consentire di triplicare i movimenti del traffico aereo, riducendo al tempo stesso i ritardi,
- moltiplicare per 10 il livello di sicurezza,

— permettere una riduzione del 10 % dell'impatto ambientale dei voli, e

— ridurre almeno della metà il costo dei servizi ATM agli utilizzatori dello spazio aereo».

7.2 Il CESE ritiene che questi obiettivi, unitamente all'interoperabilità con i sistemi ATM non UE (come l'iniziativa statunitense NextGen), dovrebbero continuare a fungere da forza trainante per il programma SESAR. Il CESE accoglie con favore il memorandum di cooperazione firmato tra SESAR e NextGen a Budapest il 3 marzo 2011, come passo avanti verso una migliore sincronizzazione dei due più importanti progetti di sviluppo nei sistemi mondiali di ATM.

7.3 Il CESE ritiene indispensabile continuare a coinvolgere il personale a contatto con il pubblico nello sviluppo del SESAR. A questo proposito considera essenziale che il personale venga addestrato a utilizzare le nuove tecnologie e istruito sui nuovi concetti operativi.

7.4 Il CESE sottolinea che, malgrado i benefici a più lungo termine per gli utilizzatori dello spazio aereo, i cittadini dell'UE e l'ambiente, l'introduzione del SESAR incontra numerose e complesse difficoltà. È essenziale garantire un'attuazione tempestiva ed efficace di questo programma. Oltre a un forte impegno dell'industria, occorrerà un ampio sostegno politico e finanziario sotto forma di partenariato pubblico-privato. L'introduzione del SESAR dovrebbe quindi essere parte integrante della strategia Europa 2020, in modo da assicurare una forte *governance* economica basata su un chiaro modello di gestione e una reciproca cooperazione e armonizzazione con il sistema statunitense NextGen.

7.5 Il CESE ritiene pertanto che, riguardo all'introduzione del SESAR, sia necessario affrontare le sfide di seguito indicate:

7.5.1 assicurarsi che i miglioramenti delle infrastrutture vengano introdotti in modo sincronizzato a terra e sugli aeromobili.

— Aggiornare il piano direttore stabilendo una tabella di marcia chiara, in base alla quale la Commissione, gli Stati membri, gli ANSP e gli utilizzatori dello spazio aereo si impegnino ad assicurare una maggiore coerenza con il quadro del SES, compresi i FAB. Occorre urgentemente dare la priorità, nell'ambito dell'impresa comune per la realizzazione del sistema SESAR, alla revisione del lavoro svolto finora, e individuare i modi in cui ciascun partecipante principale al SES potrà contribuire agli obiettivi prestazionali a livello nazionale, di FAB e UE.

— Le tecnologie SESAR dovrebbero essere utilizzate seguendo un modello di gestione positivo e ben definito comprendente uno studio di sicurezza credibile e un'analisi costi-benefici positiva e credibile, in base alla quale verranno concordati e definiti i necessari miglioramenti prestazionali. Se non sarà possibile dimostrare che le tecnologie contribuiscono agli obiettivi a livello UE (compresi quelli in materia di sicurezza) o rendono possibile una transizione sicura e tempestiva, l'attività dovrà essere interrotta.

— La realizzazione del piano direttore richiederà il pieno impegno di tutti gli Stati membri dell'UE.

7.5.2 Assicurare risorse finanziarie tempestive e adeguate per l'introduzione di SESAR.

7.5.2.1 L'attuazione del SESAR genererà un importante valore economico, ambientale e strategico per l'Europa nel suo insieme. Un ritardo di dieci anni nell'attuazione del SESAR rappresenta un impatto diretto negativo in termini di PIL di oltre 150 miliardi di euro per l'UE-27 e una perdita di efficienza energetica di oltre 150 milioni di tonnellate di CO₂.

7.5.2.2 L'introduzione del SESAR, tuttavia, richiede investimenti complessivi superiori a 30 miliardi di euro, e il finanziamento iniziale e l'installazione delle attrezzature SESAR (a bordo e a terra) rappresentano un'importante sfida per il raggiungimento, nei tempi più brevi possibili, dei livelli prestazionali attesi dall'applicazione delle nuove tecnologie.

7.5.2.3 Le difficoltà nel finanziamento dell'attuazione del SESAR derivano dalla parziale assenza di collegamento tra investimenti e benefici durante la fase di transizione: una compagnia aerea che investe in un nuovo equipaggiamento di bordo non percepirà alcun beneficio prima che gli ANSP abbiano effettuato i relativi investimenti. D'altro canto, per un ANSP (che, per garantire benefici concreti, dovrà investire in un contesto difficile in termini di prestazioni) l'attività commerciale potrebbe non risultare positiva fino a quando non sarà stato equipaggiato un numero significativo di aeromobili. Infine, vi potrebbero essere alcuni cambiamenti positivi per l'insieme della rete e per l'attività commerciale, che richiederebbero tuttavia degli investimenti da parte di alcuni operatori per i quali essi continuerebbero a rappresentare un costo netto. In questo caso dovrebbero essere resi disponibili i finanziamenti.

7.5.2.4 I fondi resi disponibili dall'UE per sostenere l'introduzione del SESAR verrebbero quindi utilizzati per garantire un'adozione rapida e sincronizzata della tecnologia SESAR da parte degli operatori (ANSP, utilizzatori dello spazio aereo, aeroporti). Inoltre, per assicurare la continuità degli investimenti in R&S e innovazione per il periodo 2014-2020, saranno necessari fondi aggiuntivi nel campo dell'ATM, in linea con quelli disponibili per l'attuale fase di R&S.

7.5.2.5 Per raggiungere il ritmo necessario per conseguire gli obiettivi di prestazione in materia di ATM, si stima che l'introduzione del SESAR richiederà fondi UE per circa 3 miliardi di euro, un importo che verrà finanziato combinando diversi strumenti finanziari attualmente in discussione, come le risorse proprie dell'industria, i *project bond* europei, le garanzie, i prestiti della BEI, ecc. Per il periodo 2014-2020 si può concludere che:

senza un'effettiva allocazione delle risorse UE a sostegno del SESAR, è improbabile che il programma venga attuato in tempo.

7.5.3 Definire la corretta gestione per l'introduzione del SESAR.

— Definizione di un'entità indipendente per l'attuazione del SESAR, che integri il finanziamento e l'introduzione in un quadro unico di gestione.

- Tale entità dovrebbe essere promossa dall'industria ed avere una struttura di gestione composta da utilizzatori dello spazio aereo, aeroporti ed ANSP, in quanto principali soggetti che assumono i rischi relativi agli investimenti. Altre parti interessate del settore dell'aviazione dovrebbero essere debitamente consultate.
- Durante tutta la fase di attuazione del SESAR i rappresentanti dei lavoratori del settore del trasporto aereo dovrebbero essere debitamente consultati.
- Il ruolo dei produttori (di attrezzature) nella fase di introduzione consiste principalmente nel vendere attrezzature compatibili con il SESAR alle compagnie aeree, agli aeroporti e agli ANSP. A differenza che nell'attuale gestione dell'impresa comune per la realizzazione del sistema SESAR, i produttori non dovrebbero quindi essere coinvolti nella gestione dell'introduzione del SESAR, per evitare conflitti di interesse.
- Assicurare il coordinamento a livello europeo per l'introduzione sincronizzata delle tecnologie SES in conformità agli obiettivi vincolanti a livello della rete. Nell'esercizio di questa funzione potrebbe formulare raccomandazioni in materia di finanziamenti.

7.6 Infine, il CESE osserva che la riuscita del SESAR dipenderà dal fatto che i problemi politici e istituzionali descritti nei precedenti paragrafi vengano risolti senza ulteriori ritardi e siano resi disponibili i fondi pubblici necessari per la sua attuazione.

8. Un unico ente di regolamentazione della sicurezza dell'UE basato sul sistema dell'AESA

8.1 Il CESE osserva che il pacchetto SES II ha esteso le competenze del sistema dell'Agenzia europea per la sicurezza aerea (AESA) alla regolamentazione della sicurezza dell'ATM a livello UE, garantendo in tal modo lo sviluppo di una strategia integrata in materia di regolamentazione e controllo della sicurezza dell'ATM nell'UE sulla base del concetto *gate-to-gate*.

8.2 L'esercizio di rigorose funzioni di controllo da parte dell'AESA (ad esempio in materia di verifica delle prestazioni delle NSA per assicurare il rispetto dei requisiti comuni da parte degli ANSP) favorirà la realizzazione degli obiettivi del SES.

8.3 Il CESE, se da un lato condivide tale impostazione, dall'altro ritiene indispensabile seguire da vicino l'esercizio concreto di queste nuove competenze dell'AESA. È importante che le

norme AESA in materia di sicurezza dell'ATM si basino sulle norme esistenti del SES: l'AESA dovrebbe evitare di cercare di «reinventare la ruota» attraverso norme onerose che non avrebbero alcuna giustificazione in termini di sicurezza.

8.4 Secondo il CESE, a breve termine le risorse e le competenze di Eurocontrol dovrebbero essere utilizzate come sostegno tecnico alle attività dell'AESA in materia di regolamentazione della sicurezza dell'ATM.

8.5 Infine, il CESE desidera ribadire l'importanza di una *cultura giusta*, come già anticipato nel suo parere TEN/416 in merito alla *Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio in materia di inchieste e prevenzione di incidenti e inconvenienti nel settore dell'aviazione civile*. Nell'interesse della sicurezza aerea, è indispensabile fornire un quadro giuridico nell'ambito del quale tutte le parti coinvolte in incidenti e inconvenienti possano condividere le informazioni ed esprimersi liberamente e a titolo confidenziale. Il CESE pone l'accento sulla necessità di compiere maggiori sforzi a livello europeo per assicurare che tutti gli Stati membri modifichino i rispettivi ordinamenti penali nazionali, in modo da garantire l'applicazione di una *cultura giusta*. In particolare sottolinea l'importanza di elaborare una carta dell'UE sulla *cultura giusta*.

9. Sicurezza e fattori umani

Le norme sulla sicurezza da sole non bastano a garantire la sicurezza, che infatti dipende anche da altri fattori, come le capacità umane, una cultura della sicurezza, le competenze, la formazione e la gestione delle risorse umane, e in particolare il TRM.

In questo contesto è importante:

- riconoscere le prestazioni umane, specialmente gli effetti dell'affaticamento, in termini di gestione proattiva dei rischi per la sicurezza;
- assicurare un adeguato livello di competenze e di formazione degli operatori professionali;
- promuovere la partecipazione delle parti sociali nell'attuazione del Cielo unico europeo a tutti i livelli; e
- sviluppare una solida cultura della sicurezza, che integri una trasmissione delle informazioni aperta e una «cultura giusta» e che serva da base per le prestazioni in materia di sicurezza.

Bruxelles, 21 settembre 2011

Il presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Staffan NILSSON