

Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (CE) n. 216/2008 per quanto riguarda gli aeroporti, la gestione del traffico aereo e i servizi di navigazione aerea e abroga la direttiva 2006/409/CE del Consiglio, alla Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo all'istituzione del cielo unico europeo (rifusione), e alla Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni — Accelerare l'attuazione del cielo unico europeo

COM(2013) 408 final — COM(2013) 409 final — 2013/0187 (COD) e COM(2013) 410 final — 2013/0186 (COD)

(2014/C 170/20)

Relatore: **MCDONOGH**

Il Parlamento europeo, in data 1° luglio 2013, e il Consiglio dell'Unione europea, in data 17 luglio 2013, hanno deciso, conformemente al disposto degli articoli 100 e 304 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla:

Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (CE) n. 216/2008 per quanto riguarda gli aeroporti, la gestione del traffico aereo e i servizi di navigazione aerea e abroga la direttiva 2006/409/CE del Consiglio, alla Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo all'istituzione del cielo unico europeo (rifusione) e alla Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni — Accelerare l'attuazione del cielo unico europeo

COM(2013) 408 final — COM(2013) 409 final — 2013/0187 (COD) e COM(2013) 410 final — 2013/0186 (COD).

La sezione specializzata Trasporti, energia, infrastrutture, società dell'informazione, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha adottato il proprio parere in data 19 novembre 2013.

Alla sua 494a sessione plenaria, dei giorni 10 e 11 dicembre 2013 (seduta dell'11 dicembre), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere con 180 voti favorevoli, 1 voto contrario e 2 astensioni.

1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1 La realizzazione del cielo unico europeo (*Single European Sky* — SES) rimane una priorità fondamentale della politica europea in materia di aviazione, che dispone di potenzialità ancora inattuata per produrre risparmi e miglioramenti a livello di qualità, sicurezza, sostenibilità ambientale e capacità, non solo per il settore dell'aviazione ma anche per l'economia europea nel suo complesso. Negli ultimi anni il Comitato economico e sociale europeo (CESE) è costantemente intervenuto nel dibattito sul cielo unico europeo facendosi portavoce delle istanze della società civile, e ha adottato diversi pareri sul tema⁽¹⁾ elaborati con il sostanziale contributo dell'ampio spettro di soggetti interessati del settore dell'aviazione. In tutti questi documenti il CESE ha sostenuto con forza il progetto SES.

1.2 Le proposte legislative rappresentano un'evoluzione e non una rivoluzione, e si basano sulle riforme precedenti, senza sostituirle. Le proposte dovrebbero tuttavia contribuire in modo significativo a rendere il sistema europeo di gestione del traffico aereo uno spazio aereo operativo più efficiente e integrato nei prossimi anni, sulla base dei risultati già realizzati a partire dal 2004.

1.3 Il CESE esorta, da un lato, gli Stati membri a dar prova del coraggio e della volontà politica necessari a realizzare rapidamente il SES e, dall'altro, la Commissione europea ad assumere pienamente la direzione del relativo processo di attuazione.

⁽¹⁾ GU C 182 del 4.8.2009, pagg. 50-55; GU C 376 del 22.12.2011, pagg. 38-43; GU C 198 del 10.7.2013, pagg. 9-13.

1.4 Un elemento essenziale per dare impulso alla riforma dello spazio aereo europeo, che è un'iniziativa di fondamentale importanza e attesa da tempo, è un sistema di prestazioni globale. I risultati inferiori alle aspettative ottenuti per quanto concerne gli obiettivi di efficienza rispetto ai costi stabiliti per il primo periodo di riferimento rendono ancora più cruciale fissare, per il secondo periodo di riferimento, obiettivi atti a promuovere la formazione di effettivi ed efficienti blocchi funzionali di spazio aereo (*Functional Airspace Blocks* — FABs), realizzare sinergie ed eliminare i doppioni che esistono oggi tra gli attuali 37 distinti fornitori di servizi di navigazione aerea.

1.5 Pur con una serie di difficoltà iniziali, la realizzazione di un autentico SES stimolerà un continuo incremento del traffico aereo in Europa, creando importanti nuove opportunità occupazionali e la prospettiva di un piano di carriera europeo per i controllori del traffico aereo.

1.6 Bisogna mettere in atto senza ulteriori indugi un dialogo sociale su vasta scala. Solo un partenariato globale sulle risorse umane nel settore dell'aviazione europea può garantire che tutte le parti esibiscano il necessario impegno allo stesso livello e che venga applicato un approccio armonizzato alla realizzazione di un vero e proprio SES, a beneficio dell'occupazione in tutti i comparti della catena del valore del settore dell'aviazione, nonché a vantaggio dell'ambiente e, non da ultimo, dei consumatori europei.

1.7 Si dovrebbe inoltre trattare prima possibile la questione della fusione e concentrazione dei blocchi funzionali di spazio aereo, e quindi quella della riduzione del loro numero. Il concetto dei centri virtuali rappresenta un'innovazione tecnica compatibile con il progetto SESAR (*Single European Sky ATM Research* = ricerca sulla gestione del traffico aereo nel cielo unico europeo) e rende al contempo possibile un processo di transizione permanente e accettabile dal punto di vista sociale. Per raggiungere tale obiettivo, l'adozione di SESAR richiederà una riforma della gestione del traffico aereo, un ambito, questo, in cui si dovrebbe altresì perseguire l'obiettivo di una standardizzazione delle apparecchiature.

1.8 La delimitazione tra un blocco e l'altro andrebbe riveduta per fare in modo che ciascuno di questi blocchi sia della forma e dimensione adatte allo scopo per cui è stato realizzato. I criteri determinanti idonei per la creazione di un blocco funzionale di spazio aereo dovrebbero essere i flussi di traffico, le sinergie nella fornitura dei servizi e le potenzialità di miglioramento delle prestazioni piuttosto che la semplice vicinanza geografica o i legami politico-culturali.

1.9 Il CESE accoglie con entusiasmo la proposta di rafforzare il ruolo del gestore della rete, privilegiando il vantaggio a livello della rete europea rispetto al più limitato interesse nazionale.

1.10 Il CESE prende atto dell'iniziativa di operare una separazione (*unbundling*) dei servizi ausiliari di gestione del traffico aereo, aprendoli perciò a una maggiore concorrenza. Insiste affinché, prima dell'applicazione di tali misure, la Commissione provveda quanto prima all'elaborazione di una valutazione d'impatto indipendente sugli effetti che ne deriveranno, in particolare dal punto di vista sociale e occupazionale⁽²⁾.

1.11 È importante definire degli obiettivi che puntino ad aumentare l'efficienza e, al tempo stesso, a preservare la qualità delle condizioni di lavoro e a migliorare la sicurezza aerea.

1.12 Gli utenti dello spazio aereo devono essere associati in misura maggiore alla formulazione della politica in materia.

2. Introduzione

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

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

⁽²⁾ Cfr. GU C 198 del 10.7.2013, pagg. 9-13 (punto 4.7).

2.3 L'attuazione del SES e la relativa riforma del sistema europeo di gestione del traffico aereo devono essere accelerate, aiutando gli utenti del nostro spazio aereo in un contesto mondiale caratterizzato da una dura concorrenza (anche da parte di paesi emergenti di primo piano nel settore dell'aviazione situati nel vicinato immediato dell'UE, come l'Ucraina e la Turchia⁽³⁾) e agevolando la futura crescita economica. Dal momento che i pacchetti legislativi SES I e SES II hanno dato finora risultati deludenti, la Commissione presenta un'ulteriore proposta legislativa⁽⁴⁾ attentamente mirata per facilitare una precoce attuazione del cielo unico europeo. Quest'ultimo pacchetto legislativo, detto SES II+, comprende la rifusione dei quattro regolamenti che avevano istituito il cielo unico europeo⁽⁵⁾ e la modifica del regolamento che aveva istituito l'Agenzia europea per la sicurezza aerea (AESA)⁽⁶⁾.

3. Osservazioni generali

3.1 L'istituzione di un cielo unico europeo (SES) punta a migliorare l'efficienza complessiva delle modalità di organizzazione e gestione dello spazio aereo europeo.

3.2 In base all'analisi svolta nella comunicazione in esame⁽⁷⁾ e alla valutazione di impatto ad essa associata⁽⁸⁾, la Commissione propone un pacchetto legislativo (SES2+)⁽⁹⁾ per consolidare e, laddove possibile, accelerare il processo di riforma della gestione del traffico aereo (*Air Traffic Management — ATM*) in Europa, rafforzando ulteriormente la qualità, l'efficienza, la sicurezza e la sostenibilità ambientale della fornitura di servizi di navigazione aerea (*Air Navigation Services — ANS*) e proseguendo il processo inteso al consolidamento del sistema europeo di gestione del traffico aereo. Dalle relazioni dell'unità di valutazione delle prestazioni di Eurocontrol emerge che le inefficienze e la frammentazione del sistema sono state all'origine di costi evitabili per oltre 4 miliardi di euro nel solo 2010.

3.3 Il primo ambito problematico affrontato nella valutazione d'impatto di SES II+ è la scarsa efficienza, in particolare rispetto ai costi, della fornitura di servizi di navigazione aerea in Europa, che restano molto inefficienti in termini di efficienza dei costi e di volo, come pure per quanto riguarda la capacità offerta. Tutta la misura del problema emerge con chiarezza da un confronto con gli Stati Uniti, il cui spazio aereo presenta dimensioni comparabili. Negli Stati Uniti lo spazio aereo è controllato da un unico prestatore di servizi, a fronte dei 38 fornitori di servizi «en-route» (in rotta) che operano in Europa. Il prestatore di servizi statunitense controlla quasi il 70 % di voli in più con il 38 % di personale in meno. Le cause principali di tale diverso livello di efficienza e produttività risiedono nella resistenza degli Stati membri dell'Unione a stabilire obiettivi sufficientemente flessibili di efficienza rispetto ai costi per il primo periodo di riferimento del sistema di prestazioni, nei risultati inferiori alle aspettative ottenuti anche rispetto a tali modesti obiettivi, nell'inefficacia dei controlli e delle azioni per il rispetto delle norme eseguiti dalle autorità di vigilanza e nell'entità sproporzionatamente elevata del personale ausiliario impiegato dai fornitori di servizi.

3.4 Il 60 % del totale delle tariffe di gestione del traffico aereo in Europa è generato da 5 fornitori⁽¹⁰⁾. Il nodo consiste nello stabilire perché mai questi operatori di grandi dimensioni, pur con le loro economie di scala, registrino costi doppi e talvolta persino quadrupli rispetto ai loro omologhi più piccoli. Questa è infatti la realtà, malgrado tutte le teorie economiche sostengano che dovrebbe accadere esattamente il contrario. Secondo le stime dell'unità di valutazione delle prestazioni di Eurocontrol, il valore complessivo in gioco, considerati i costi diretti e indiretti per il periodo di riferimento 2015-2019, è superiore a 70 miliardi di euro.

Dato che il sistema di prestazioni del cielo unico europeo stabilisce obiettivi a livello UE per il secondo periodo di riferimento, ai quali i piani nazionali dei singoli Stati membri devono dare un contributo commisurato al paese in questione, è evidente che il conseguimento di obiettivi globali a livello UE in materia di efficienza rispetto ai costi dipende in larghissima misura dai paesi che generano la maggior parte delle tariffe, dando quindi il loro contributo al necessario miglioramento. Tale contributo non era disponibile durante il primo periodo di riferimento.

⁽³⁾ GU C 198 del 10.7.2013, pagg. 51-55.

⁽⁴⁾ Ibidem.

⁽⁵⁾ COM(2013) 410 final.

⁽⁶⁾ COM(2013) 409 final.

⁽⁷⁾ COM(2013) 408 final.

⁽⁸⁾ SWD(2013) 206 final.

⁽⁹⁾ COM(2013) 409 final e COM(2013) 410 final.

⁽¹⁰⁾ Cfr.: Tabella riassuntiva *Calculation of 2014 Unit Rates — Adjustments and revenues* in: Documento informativo *Initial Estimates of the Route Charges Cost-Bases and Unit Rates* pubblicato dal comitato allargato di Eurocontrol per le tariffe di rotta in data 16 luglio 2013 (pag. 6); http://www.eurocontrol.int/sites/default/files/content/documents/route-charges/operation-reports/cer-99-2013-3452-fin_item_2-en.pdf.

3.5 Il secondo problema fondamentale da affrontare risiede nella frammentazione del sistema di gestione del traffico aereo. Il sistema ATM europeo si compone di 28 autorità nazionali che vigilano su più di un centinaio di fornitori di servizi di navigazione aerea, ciascuno controllato da regolatori nazionali distinti, con le differenze in termini di sistemi, norme e procedure che è facile immaginare. Il fatto che in Europa operi un numero così elevato di fornitori di servizi di navigazione aerea comporta parecchi costi aggiuntivi, in quanto ciascuno di essi stabilisce il proprio programma di investimenti di capitale, bandisce gare di appalto distinte e provvede separatamente alla manutenzione dei propri sistemi, che spesso non sono compatibili con quelli di altri fornitori di servizi⁽¹¹⁾. I problemi sono inoltre accresciuti dal fatto che ciascun fornitore provvede separatamente alla formazione del personale e stabilisce procedure operative distinte, e che la prestazione di servizi è limitata ad uno spazio aereo di ridotte dimensioni. I 38 maggiori fornitori nazionali di servizi di navigazione aerea hanno sborsato ogni anno, in totale, circa 1 miliardo di euro per beni strumentali, senza alcun coordinamento di questi capitali investiti e senza aver valutato se fossero atti ad apportare dei vantaggi globali a livello di rete.

3.6 L'iniziativa SES II+ punta a rafforzare il coordinamento di questi processi decisionali, attualmente separati tra loro, e a promuovere maggiori vantaggi e una più forte cooperazione a livello di rete.

4. Evoluzione delle prestazioni dei servizi di navigazione aerea

4.1 Alla fine degli anni '90 l'Europa ha dovuto far fronte a gravi ritardi e inefficienze nella fornitura dei servizi di controllo del traffico aereo. A distanza di oltre un decennio, la frammentazione dello spazio aereo europeo resta elevata.

4.2 Nel 2011 i costi totali diretti e indiretti per il controllo del traffico aereo in Europa ammontavano a circa 14 miliardi di euro. Solo i costi diretti (riscossi sotto forma di tariffe applicate agli utenti) rappresentano più del 20 % dei costi operativi totali, escluso il carburante, delle compagnie aeree più efficienti. A differenza di quanto avviene con altri modi di trasporto, tutti questi costi vengono addebitati agli utenti, e di conseguenza ai consumatori.

4.3 La produttività (misurata in ore/controllore del traffico aereo) è aumentata di circa il 18 % negli ultimi dieci anni, ma il costo totale del lavoro per i controllori del traffico aereo ha registrato un incremento maggiore nello stesso periodo (di quasi il 40 %). I controlli rappresentano però solo un terzo del totale degli addetti occupati dai fornitori di servizi di navigazione aerea, il che indica cifre molto elevate per il personale ausiliario (circa 30 000 unità nel 2011).

5. Migliorare l'efficienza del cielo unico europeo

5.1 L'esperienza dimostra che gli Stati membri, qualora siano detentori unici o di maggioranza dei fornitori di servizi, hanno una forte tendenza a concentrarsi sui robusti flussi di entrate del sistema finanziato dagli utenti dei servizi di controllo del traffico aereo e possono essere quindi riluttanti ad approvare cambiamenti fondamentali in direzione di uno spazio aereo operativo più integrato, il quale potrebbe imporre delle limitazioni alle rotte attualmente utilizzate attraverso lo spazio aereo nazionale, rotte preferite dagli Stati/dai fornitori di servizi di navigazione aerea, probabilmente con l'obiettivo di generare entrate.

5.2 Un approccio di rete più coesivo alla pianificazione delle rotte potrebbe ridurre di circa 10 minuti la durata media dei voli nello spazio aereo europeo, con conseguenti minor consumo di carburante e diminuzione delle emissioni di CO₂. Se l'attuale situazione di inefficienza non presenta reali svantaggi per i fornitori di servizi di navigazione aerea o per gli Stati, i costi che ne derivano gravano invece sui clienti delle compagnie aeree e si ripercuotono poi inevitabilmente sui consumatori.

5.3 Con il sistema attualmente in vigore, gli Stati membri rappresentati in seno al comitato per il cielo unico europeo (*Single Sky Committee* — SSC) hanno l'ultima parola per quanto concerne gli obiettivi, l'adozione di piani in materia di prestazioni e l'accettazione di misure correttive nel caso in cui gli obiettivi non vengano raggiunti. Come già raccomandato dal CESE in un suo precedente parere⁽¹²⁾, sia agli utenti che ai fornitori di servizi di navigazione aerea dovrebbe essere consentito partecipare alle riunioni del comitato per il cielo unico europeo in veste di osservatori, se necessario. Il Comitato riconosce che la Commissione ha preso una serie di misure per consultare più efficacemente i soggetti non statali interessati al cielo unico europeo, segnatamente provvedendo a istituire un organo consultivo di settore⁽¹³⁾ distinto, ma ritiene che per un'attuazione efficiente del cielo unico siano necessari un dialogo costruttivo tra tutte le parti interessate e i paesi coinvolti nonché una loro piena partecipazione.

⁽¹¹⁾ Cfr. la relazione di Eurocontrol del 2010 sul raffronto tra Stati Uniti ed Europa per quanto concerne le prestazioni operative legate alla gestione del traffico aereo.

⁽¹²⁾ GU C 198 del 10.7.2013, pag. 9.

⁽¹³⁾ L'organo consultivo di settore si è riunito per la prima volta nel 2004; come riportato nel sito web della Commissione europea, esso offre «a tutte le parti interessate del settore l'occasione di indicare alla Commissione europea quali aspettative ripongano nel cielo unico europeo, oltre che di esprimere il loro punto di vista sulle opzioni disponibili e i calendari previsti. La Commissione intende avvalersi della consulenza di tale organo per orientare non solo le iniziative legislative, ma anche i propri investimenti in materia di standardizzazione, ricerca e infrastrutture» (http://ec.europa.eu/transport/modes/air/single_european_sky/consultation_body_en.htm).

5.4 Nel nuovo pacchetto legislativo la Commissione propone di rafforzare i meccanismi di controllo e di sanzione. Poiché la Commissione è l'organo di controllo del sistema di prestazioni e ne è responsabile in ultima istanza, il CESE approva con convinzione la proposta della Commissione di nominare direttamente essa stessa i membri dell'organo di valutazione delle prestazioni al fine di salvaguardarne l'indipendenza.

6. Osservazioni specifiche

6.1 Il miglior regolatore è la concorrenza, che però è del tutto assente nella fornitura dei principali servizi di gestione del traffico aereo. Non sarebbe realisticamente fattibile prendere in considerazione l'introduzione della concorrenza in tutti i servizi di gestione del traffico aereo né a breve né a medio termine. L'analisi della Commissione indica che i principali servizi di controllo del traffico aereo sono monopoli naturali, almeno con la tecnologia attuale. In situazione di assenza di concorrenza, è ancora più essenziale una forte ed efficace regolamentazione economica di questi fornitori monopolistici che funga da surrogato di una vera concorrenza. Pertanto il CESE concorda con la proposta, implicita nel pacchetto SES II+, che sia la Commissione a fungere da effettivo regolatore economico della gestione del traffico aereo a livello europeo.

6.2 Il primo pacchetto sul cielo unico europeo del 2004 mirava a introdurre meccanismi di mercato per la fornitura di servizi di assistenza, al fine di migliorarne l'efficienza. In pratica si sono ottenuti scarsi risultati, sebbene nei due casi in cui tali misure sono state adottate (Svezia e Regno Unito) essi siano stati positivi (un fornitore di servizi di navigazione aerea ha stimato un risparmio di circa il 50 % rispetto alla fornitura interna di servizi di assistenza).

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

6.4 La Commissione ritiene che dovrebbero essere introdotti meccanismi di mercato per aumentare l'efficienza nella fornitura di servizi di assistenza. Nel suo pacchetto legislativo la Commissione propone di perseguire la separazione e l'apertura del mercato per una parte dei servizi di assistenza summenzionati. Gran parte dei servizi inseriti nell'elenco iniziale di servizi candidati alla centralizzazione proposto da Eurocontrol, e che interessano più o meno la gestione dei dati, potrebbero venire forniti da soggetti esterni al settore della gestione del traffico aereo. Si dovrebbe pertanto prendere in considerazione l'idea di bandire gare d'appalto rivolte anche ad altri fornitori di servizi di navigazione aerea oltre a quelli già esistenti, in modo da introdurre qualche elemento di concorrenza e soprattutto procedure di appalto più concorrenziali.

6.5 Una serie di ostacoli all'attuazione del cielo unico europeo può essere attribuita alle difficoltà cui devono far fronte le autorità nazionali di vigilanza: risorse insufficienti, mancanza di competenze specialistiche e scarsa indipendenza sia dai governi che dai fornitori di servizi di navigazione aerea. La mancata risoluzione di queste carenze metterà notevolmente a rischio l'attuazione del cielo unico europeo. Il gran numero di autorità nazionali di vigilanza in Europa contrasta con quanto avviene negli Stati Uniti, dove esiste un regolatore unico. Una regolamentazione a livello UE della gestione del traffico aereo — magari sulla base dei blocchi funzionali di spazio aereo — rafforzerebbe tanto la coerenza quanto il rispetto delle norme nell'attuazione del cielo unico europeo e contribuirebbe a ridurre i costi di supervisione, che sono a carico degli utenti e, in ultima analisi, dei consumatori.

7. Eliminare la frammentazione del sistema europeo di gestione del traffico aereo

7.1 La nuova configurazione dei blocchi funzionali di spazio aereo è intesa a combattere la frammentazione dello spazio aereo avviando una cooperazione tra i fornitori di servizi di navigazione aerea e ottimizzando l'organizzazione e l'uso dello spazio aereo e delle rotte su aree geografiche più vaste, realizzando quindi sinergie globali grazie alle economie di scala.

7.2 Sebbene gli Stati membri e i loro fornitori di servizi di navigazione aerea abbiano compiuto numerosi passi avanti lungo il cammino della creazione di blocchi funzionali di spazio aereo, la realizzazione di progressi sostanziali rimane ancora insoddisfacente. Sono stati annunciati nove blocchi funzionali di spazio aereo, ma nessuno di essi è pienamente operativo e la maggior parte sembra destinata a soddisfare requisiti formali anziché lo sviluppo di sinergie o economie di scala.

7.3 Lo sviluppo di blocchi funzionali di spazio aereo reali, al contrario di quelli puramente di facciata, è stato spesso bloccato per il timore che il flusso di entrate generato dalle tariffe di navigazione aerea si riducesse, in alcuni casi di oltre il 30 %, a causa della realizzazione di tali blocchi e della razionalizzazione dei servizi, ad esempio accorciando le rotte. Una forte opposizione da parte del personale, in difesa del mantenimento dell'attuale livello di effettivi, ha rappresentato un'ulteriore sfida per gli Stati membri in questo ambito. Benché tale insicurezza sia comprensibile, è tuttavia infondata. Una gestione del traffico aereo più efficiente grazie alla realizzazione di un cielo unico europeo non soltanto sulla carta, unitamente a rapidi progressi tecnologici, offrirà maggiori garanzie di un incremento costante del traffico aereo in Europa, salvaguardando i livelli occupazionali e conferendo ai controllori un ruolo con maggiori responsabilità manageriali e di supervisione.

7.4 Inoltre, sono stati invocati problemi di sovranità nazionale per tutelare i monopoli esistenti, in nome della protezione delle infrastrutture, degli obiettivi e delle operazioni militari nello spazio aereo europeo. Nonostante le autentiche esigenze militari siano legittimamente tutelate nel quadro del cielo unico europeo, il confine preciso tra queste esigenze legittime e l'indebita protezione degli interessi nazionali è diventato spesso indistinto. Esistono esempi di delegazione dello spazio aereo che non hanno sollevato concreti problemi di sovranità.

Nel settore dell'aviazione si è già assistito ad una riuscita privatizzazione di importanti aeroporti nazionali, passati in mano ad una proprietà transfrontaliera. Quello della gestione del traffico aereo è sostanzialmente un servizio di infrastrutture, e in Europa disponiamo di numerosi esempi di privatizzazioni transfrontaliere, già attuate o pianificate, di servizi di infrastrutture essenziali nel settore energetico, anche in un campo sensibile come quello della produzione di energia nucleare, oppure nei settori delle telecomunicazioni, dell'acqua, ecc. Un fornitore europeo di servizi di navigazione aerea parzialmente privatizzato, di fatto, è in parte di proprietà di interessi non nazionali.

7.5 Il CESE prende atto della volontà della Commissione di continuare a perseguire i casi di infrazione nei confronti degli Stati membri per quanto riguarda i blocchi funzionali di spazio aereo, in particolare qualora non si registrino chiari passi avanti verso la riforma nei prossimi mesi. Anche se l'attuazione coordinata del SES da parte di tutti gli Stati membri sotto la guida della Commissione è di gran lunga l'opzione da preferire, è necessario ricorrere con fermezza alle procedure d'infrazione come ultima risorsa contro il mancato rispetto delle norme. La Commissione inoltre ha ragione di voler tener fede al proprio impegno per l'adozione da parte dei blocchi funzionali di spazio aereo di modelli organizzativi idonei per una rete europea più integrata di spazio aereo operativo.

7.6 Il CESE appoggia la proposta della Commissione, nel pacchetto legislativo in esame, di sviluppare ulteriormente il concetto di blocco funzionale di spazio aereo, affinché esso diventi uno strumento maggiormente orientato alle prestazioni e più flessibile per i fornitori di servizi di navigazione aerea, basato su partenariati industriali, e atto a conseguire gli obiettivi fissati dal sistema di prestazioni del cielo unico europeo.

8. Il ruolo di Eurocontrol

8.1 Eurocontrol continua ad avere un ruolo importante da svolgere nell'attuazione del cielo unico europeo. Istituito in origine per fornire un sistema comune di controllo del traffico aereo in sei paesi europei, negli anni questo organismo ha assunto tutta una serie di altri compiti. Con l'avvento del cielo unico europeo, Eurocontrol dovrebbe tornare ad occuparsi quasi esclusivamente della sua missione primaria di coordinamento della fornitura di servizi.

8.2 Per giungere ad un coordinamento più efficace delle loro attività, nel 2012 l'UE ed Eurocontrol hanno firmato un accordo ad alto livello⁽¹⁴⁾ che riconosce il contributo che Eurocontrol può apportare all'istituzione di un sistema europeo di gestione del traffico aereo efficiente sostenendo l'operato del regolatore europeo unico in materia di gestione del traffico aereo designato dall'Unione, e cioè la Commissione. Al riguardo, Eurocontrol continuerà ad assistere la Commissione e l'AESA nell'elaborazione di norme e regolamenti.

8.3 Sono già stati compiuti significativi passi avanti, e nel 2013 è iniziata l'ultima fase del processo di riforma di Eurocontrol. Il suo statuto rimane quello di un'organizzazione intergovernativa e la sua costituzione e i suoi organismi decisionali (come il Consiglio provvisorio) non riflettono ancora l'esito delle recenti modifiche apportate dalla riforma. La Commissione sostiene la riforma di Eurocontrol in corso, che si concentrerà sulla gestione e il funzionamento della rete europea di gestione del traffico aereo. La particolare importanza di questo ruolo è già stata riconosciuta dall'UE, che ha dato mandato a Eurocontrol di svolgere le funzioni di gestione della rete introdotte dalla normativa sul cielo unico europeo. Tale sviluppo dovrebbe essere promosso in piena conformità con il quadro normativo del cielo unico europeo e la realizzazione del progetto SESAR. Inoltre, esso non può concretizzarsi senza modificare la *governance* dell'organizzazione in direzione di un contesto più orientato dalle imprese del settore.

8.4 Poiché il sistema di prestazioni è essenziale per realizzare il cielo unico europeo, il compito di rivedere le previsioni sulle quote di traffico e le tariffe unitarie dei paesi UE non dovrebbe più essere affidato al comitato allargato di Eurocontrol bensì all'organo di valutazione delle prestazioni, che dovrebbe esaminare tali dati per conto della Commissione. Dal momento che il comitato allargato dipende dal Consiglio interinale di Eurocontrol, e di conseguenza dagli Stati membri dell'UE, la proposta di trasferire all'organo di valutazione delle prestazioni la responsabilità di rivedere le previsioni sulle quote di traffico e le tariffe unitarie dei paesi UE sarebbe più logica nel contesto del sistema di prestazioni, e anche maggiormente conforme al ruolo di regolatore economico della gestione del traffico aereo a livello europeo che si propone di affidare alla Commissione. La revisione delle previsioni sulle quote di traffico e le tariffe unitarie dei paesi non membri dell'Unione che aderiscono ad Eurocontrol, revisione che viene anch'essa effettuata nell'ambito del sistema di prestazioni del cielo unico europeo, dovrebbe continuare ad essere condotta dal comitato allargato di Eurocontrol.

8.5 La Commissione ha designato Eurocontrol per la funzione di gestore della rete, sotto la guida di un consiglio di gestione della rete. Il ruolo di gestore della rete si sta già dimostrando molto utile.

⁽¹⁴⁾ <http://register.consilium.europa.eu/pdf/it/12/st13/st13792.it12.pdf>.

8.6 Il concetto di un partenariato industriale per la fornitura di servizi potenziati dovrebbe essere considerato un obiettivo compatibile anche con l'ulteriore riforma di Eurocontrol. A tale scopo, i fornitori di servizi di navigazione aerea e gli utenti dello spazio aereo parteciperebbero alle funzioni di gestione della rete, in una sorta di impresa comune. Questo modello garantisce un ruolo distinto da quello degli organismi di regolamentazione, poiché allontana il gestore della rete dal ruolo di un'organizzazione intergovernativa incaricata di controllare un mosaico di blocchi di spazio aereo nazionali, e lo avvicina invece ad una funzione più razionale di coordinamento di servizi di navigazione aerea incentrata sulla creazione di una rete europea dello spazio aereo più efficiente, anche rispetto ai costi, e meritevole del nome di «cielo unico europeo».

8.7 Il CESE plaude alla proposta della Commissione, nel pacchetto legislativo in esame, di rafforzare il ruolo del gestore della rete sulla base di una *governance* snella che conferisca un ruolo di maggiore rilievo al settore (fornitori di servizi di navigazione aerea, utenti dello spazio aereo e aeroporti).

9. Il ruolo dell'Agenzia europea per la sicurezza aerea (AESA) nella gestione del traffico aereo

9.1 A partire dal 2002 l'AESA ha avuto un ruolo fondamentale nella politica europea in materia di sicurezza aerea, con il duplice obiettivo di raggiungere un livello di sicurezza elevato e uniforme e di perseguire i tradizionali obiettivi dell'UE che consistono nel creare condizioni eque di concorrenza, assicurare la libera circolazione e la tutela ambientale, evitare doppij normativi, promuovere le norme ICAO ⁽¹⁵⁾, ecc.

9.2 La legislazione esistente esorta la Commissione a proporre modifiche al fine di rimuovere le sovrapposizioni non appena siano state stabilite le corrispondenti norme di attuazione dell'AESA.

9.3 La gestione del traffico aereo è una questione diversa in quanto si è operata una distinzione tra norme «di sicurezza» e «non inerenti alla sicurezza», dato il forte ruolo residuale svolto da Eurocontrol nelle questioni che esulano dalla sicurezza.

9.4 Con il progetto SESAR (*Single European Sky ATM Research* = ricerca sulla gestione del traffico aereo nel cielo unico europeo) ormai prossimo alla realizzazione, il problema dell'allineamento di norme tecniche diverse rischia di aggravarsi, dato che tutti i relativi concetti e tecnologie devono essere agevolati o resi obbligatori dal sistema di regolamentazione. È necessario scegliere l'unicità della strategia di regolamentazione, della struttura delle regole e delle procedure di consultazione in seno all'AESA.

9.5 Nel pacchetto legislativo in esame la Commissione propone di eliminare la sovrapposizione tra i regolamenti relativi al cielo unico europeo e il regolamento sull'AESA e di suddividere di conseguenza il lavoro tra le diverse istituzioni. La Commissione dovrebbe quindi concentrarsi sulle questioni principali di regolamentazione economica, mentre l'AESA garantisce l'elaborazione coordinata e la supervisione di tutte le norme tecniche, avvalendosi dell'esperienza di Eurocontrol.

10. Dialogo sociale

10.1 Come dichiarato dal CESE nel recente parere esplorativo sul SES II+ ⁽¹⁶⁾, la questione del dialogo sociale va affrontata quanto prima insieme a tutti i soggetti interessati della catena del valore del settore dell'aviazione, poiché è di fondamentale importanza per l'attuazione del cielo unico europeo.

10.2 A questo proposito sarebbe opportuno adoperarsi in modo che venissero approvate norme a livello dell'UE, per salvaguardare l'occupazione e garantire la qualità nel settore dell'aviazione. Al riguardo, il quinto pilastro del cielo unico europeo è essenziale per prendere adeguatamente in considerazione le sfide in materia di occupazione, mobilità dei lavoratori, cambiamenti nella gestione del personale e formazione. Il dialogo sociale dovrebbe essere quindi rafforzato e non riguardare il solo settore della gestione del traffico aereo, ma essere aperto anche ad altre parti sociali, al di là dei soli servizi di navigazione aerea, e affrontare inoltre il tema delle ripercussioni sociali per i lavoratori dei servizi di navigazione aerea, delle compagnie aeree e degli aeroporti, nonché interrogarsi su come salvaguardare i posti di lavoro nell'insieme del settore dell'aviazione.

Bruxelles, 11 dicembre 2013

Il presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Henri MALOSSE

⁽¹⁵⁾ International Civil Aviation Organization (Organizzazione internazionale dell'aviazione civile — ICAO).

⁽¹⁶⁾ GU C 198 del 10.7.2013, pag. 9.