

ISTITUTO DI DIRITTO DELLA NAVIGAZIONE

Sezione del Dipartimento di scienze giuridiche della Sapienza, Università di Roma
I.S.DI.T. — ISTITUTO PER LO STUDIO DEL DIRITTO DEI TRASPORTI
ANNO XXXIV - N. 2



DIRITTO DEI TRASPORTI 2021



ISSN 1123-5802

IL FUTURO DEL CIELO UNICO EUROPEO.
VERSO UN ACCENTRAMENTO DELLE COMPETENZE
SUL CONTROLLO DEL TRAFFICO AEREO NELL'AGENZIA
EUROPEA PER LA SICUREZZA AEREA (EASA)

ANNA MASUTTI

The essay focuses on the most relevant amendments under European Commission's Proposals No. 577 and 579 of 2020 for the development of the Single European Sky (SES). In particular, one of the major amendments consists in the introduction of a new mechanism for the designation of air traffic service providers which will no longer be chosen by Member States at their own discretion but selected by tender. Another novelty is represented by the establishment of a permanent Performance Review Body (PRB) function, to be exercised by the European Union Aviation Safety Agency (EASA). The essay provides a critical analysis of the implications of these amendments with regard to the centralisation of powers within EASA, to the review of air traffic services providers' performances and to the costs and charges of such services.

SOMMARIO — 1. Premessa: obiettivi e novità del progetto di riforma — 2. Riorganizzazione e ripartizione di competenze tra autorità nazionali di vigilanza — 3. Sulla designazione dei fornitori di servizi di traffico aereo — 4. Nuove condizioni per la fornitura di servizi di traffico aereo presso i terminali — 5. Il nuovo sistema per la valutazione e approvazione dei piani di miglioramento delle prestazioni e per la ripartizione dei costi tra servizi di rotta e di terminale — 6. Perplessità sull'efficacia dello strumento giuridico adottato — 7. Conclusioni.

1. *Premessa: obiettivi e novità del progetto di riforma* — Nel settembre 2020 l'Unione europea ha proposto due nuovi regolamenti con lo scopo di accelerare il processo di ammodernamento e miglioramento delle prestazioni dei servizi di navigazione aerea in Europa e consentire la realizzazione degli obiettivi del Cielo unico europeo ⁽¹⁾, ovvero il raggiungimento della massima sicurezza del trasporto aereo, dell'efficienza dei costi e dei voli e il rispetto dell'ambiente.

⁽¹⁾ COM(2020) 577, Proposta di Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio del 22 settembre 2020 che modifica il Regolamento (UE) n. 1139/2018 per

Mentre la seconda delle proposte, la n. 579/2020, ha l'obiettivo di rifondere in un unico testo normativo i vigenti regolamenti sul Cielo unico europeo aggiornandone il contenuto sulla base dei maggiori cambiamenti intervenuti nell'ultimo decennio dal punto di vista tecnologico e della rilevante crescita globale del trasporto aereo (almeno fino ai primi mesi del 2020), la prima, ovvero la n. 577/2020, è destinata a modificare il reg. (UE) n. 1139/2018 ⁽²⁾ che ha di recente innovato ed esteso le competenze dell'Agenzia europea per la sicurezza aerea (EASA) ⁽³⁾ per il settore in esame.

Quest'ultima proposta prevede l'istituzione, all'interno della struttura organizzativa di EASA, di un'Agenzia con funzione permanente in qualità di *Performance Review Body* (PRB) alla quale attribuire compiti di valutazione delle prestazioni economiche, finanziarie e tariffarie dei fornitori di servizi ⁽⁴⁾ e di ripartizione dei costi tra servizi di rotta e di terminale.

Attualmente l'organo tecnico consultivo PRB, istituito nel 2016 ⁽⁵⁾, svolge funzioni consultive e di supporto alla Commissione. L'obiettivo è ora di

quanto riguarda la capacità dell'Agenzia dell'Unione europea per la sicurezza aerea di agire in qualità di organo di valutazione delle prestazioni del Cielo unico europeo. COM(2020) 579, Proposta modificata di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio del 22 settembre 2020 relativo all'attuazione del Cielo unico europeo.

⁽²⁾ Reg. (UE) n. 1139/2018 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 4 luglio 2018, recante norme comuni nel settore dell'aviazione civile, che istituisce un'Agenzia dell'Unione europea per la sicurezza aerea e che modifica i reg. (CE) n. 2111/2005, (CE) n. 1008/2008, (UE) n. 996/2010, (UE) n. 376/2014 e le direttive 2014/30/UE e 2014/53/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, e abroga i reg. (CE) n. 552/2004 e (CE) n. 216/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio e il regolamento (CEE) n. 3922/91 del Consiglio.

⁽³⁾ La European Union Aviation Safety Agency (EASA) è stata istituita con reg. (CE) n. 1592/2002 del 15 luglio 2002 recante regole comuni nel settore dell'aviazione civile e che istituisce un'Agenzia europea per la sicurezza aerea.

⁽⁴⁾ Sul punto la Proposta, dopo aver stabilito che «le tariffe si basano sui costi sostenuti dai fornitori di servizi di traffico aereo per i servizi e le funzioni forniti a beneficio degli utenti dello spazio aereo nel corso di periodi di riferimento fissi quali definiti all'articolo 10, paragrafo 2. Tali costi possono comprendere una ragionevole remunerazione delle attività che concorrono ai necessari aumenti del capitale», al successivo articolo 23 stabilisce che «per l'attuazione del sistema di tariffazione, la Commissione adotta requisiti e procedure dettagliati in relazione agli articoli 19, 20, 21 e 22, in particolare per quanto riguarda le basi di calcolo e i costi determinati, la fissazione di tassi unitari, i sistemi di incentivi e i meccanismi di condivisione dei rischi nonché la modulazione delle tariffe. Tali requisiti e procedure sono stabiliti in un atto di esecuzione adottato secondo la procedura consultiva di cui all'articolo 37, paragrafo 2».

⁽⁵⁾ Il PRB è stato istituito dalla Decisione di esecuzione (UE) 2016/2296 della Commissione del 16 dicembre 2016.

conferire alla costituenda Agenzia in seno all'EASA compiti permanenti e poteri di piena autonomia decisionale. Al riguardo è stata prevista, al suo interno, una commissione competente a decidere le impugnazioni delle decisioni assunte nei confronti dei fornitori di servizi. Questi ultimi, inoltre, potranno ricorrere contro le decisioni della Commissione alla Corte di Giustizia europea.

All'origine del progetto di riforma si riscontrano le medesime problematiche che indussero all'adozione dell'originario quadro normativo del *Single European Sky* (SES), ovvero la congestione dei traffici aerei e i forti ritardi, aggravate allora da alcuni incidenti aerei ⁽⁶⁾ che segnarono un punto di svolta delle istituzioni comunitarie verso una gestione comune del traffico aereo (*Air Traffic Management* – ATM). La mancanza di tecnologie comuni per garantire l'interoperabilità tra i vari sistemi utilizzati per la gestione del traffico, di un sistema armonizzato di certificazione dei componenti e di una normativa uniforme sono stati ritenuti tra le principali cause dei problemi sopra indicati, a discapito della cooperazione industriale a livello comunitario e della riduzione dei costi dei servizi e delle tariffe per gli utenti ⁽⁷⁾.

I primi passi vennero intrapresi sin dalla fine del 1999 con l'avvio del progetto per la creazione del SES con l'obiettivo di costituire uno spazio aereo unico e integrato tra gli Stati membri per la regolarità, la sicurezza e l'efficienza dei servizi aerei ⁽⁸⁾. Questo avrebbe consentito di superare il tra-

⁽⁶⁾ Ad esempio, l'incidente di Überlingen del 1° luglio 2002 causato dal malfunzionamento del software di bordo TCAS. Sul punto, si v. A. MASUTTI-G. CONTISSA-M. LAUKYTEA-G. SARTOR-H. SCHEBESTAA-P. LANZIC-P. MARTIC-P. TOMASELLO, *Liability and automation: issues and challenges for socio-technical systems*, in *ALIAS: Addressing Liability Impact of Automated Systems*, SESAR Innovation Days, 29 novembre-1° dicembre 2011.

⁽⁷⁾ Al fine di sviluppare tecnologie con caratteristiche comuni e garantire l'interoperabilità dei sistemi di controllo in Europa nel 2007, con il reg. del Consiglio (CE) n. 219/2007 del 27 febbraio 2007, è stata costituita l'impresa comune *Single European Sky ATM Research* (SESAR), un partenariato pubblico-privato fondato dall'Unione europea e da Eurocontrol. Sono membri di SESAR diciannove player europei del settore. Diversi sono costituiti da consorzi che, insieme a loro affiliati e subappaltatori, rappresentano un totale di cento organizzazioni che partecipano in attività di ricerca e sviluppo per il miglioramento dell'ATM in Europa. Attualmente il sistema ATM europeo si basa su tecnologie e procedure che necessitano di rilevanti miglioramenti, in particolare in vista della crescita del traffico prevista nei prossimi decenni. Sul punto, si v. M. GARBINI, *Network management*, in *Achieving the Single European Sky, Goals and Challenges* (a cura di D. Calleja Crespo, P.M. De Leon), Alphen aan den Rijn, 2011, 121 ss.

⁽⁸⁾ V. CORDUANT-J.L. VAN DE WOUWER, *One sky for Europe? World-wide challenges*, Brussels, 2001. Si v. anche M.M. COMENALE PINTO, *Lo spazio aereo e la sua sicurezza*:

dizionale approccio caratterizzato, come si è detto, da una gestione del traffico a livello nazionale con proprie specifiche tecniche, propri meccanismi di ripartizione dei costi e determinazione delle tariffe.

È con l'adozione dei regolamenti istitutivi del SES del 2004 ⁽⁹⁾ che la Comunità introduce un quadro normativo armonizzato per modernizzare le tecnologie impiegate e superare la frammentarietà e le inefficienze di una gestione dei servizi a livello di singoli Stati membri. Tale primo pacchetto verrà aggiornato dal c.d. «SES II» (reg. (UE) n. 1070/2009) con l'obiettivo di migliorare e rendere più efficienti i servizi in parola.

L'esperienza acquisita dall'Unione europea con i regolamenti del SES I (2004) e del SES II (2009) ha evidenziato, tuttavia, che i costi della gestione del traffico aereo rimangono elevati e persistono rilevanti criticità legate a un avanzamento tecnologico inferiore alle aspettative e agli obiettivi dell'Unione e che sono all'origine dei ritardi.

spunti nuovi da un vecchio disastro, in *Rivista di Diritto dell'Economia, dei Trasporti e dell'Ambiente*, XII/2014, 109 ss.

⁽⁹⁾ La disciplina del SES è stata introdotta nel 2004 con il primo pacchetto legislativo denominato «SES I», composto da: reg. (CE) n. 549/2004 (regolamento quadro), che stabilisce i principi generali per l'istituzione del Cielo unico europeo; reg. (CE) n. 550/2004 (regolamento sulla fornitura dei servizi), che riguarda la fornitura di servizi di navigazione aerea nel Cielo unico europeo; reg. (CE) n. 551/2004 (regolamento sullo spazio aereo), che verte sull'organizzazione e l'uso dello spazio aereo nel Cielo unico europeo; reg. (CE) n. 552/2004 (regolamento sull'interoperabilità), che riguarda l'interoperabilità della rete europea di gestione del traffico aereo. Il vigente quadro normativo del Cielo unico europeo è assai articolato e oltre al richiamato primo pacchetto di norme sono stati adottati il successivo reg. (UE) n. 1070/2009 (*Framework Regulation SES II*); il reg. (UE) n. 1139/2018 (*EASA Basic Regulation*); il reg. (CE) n. 219/2007 (*SESAR Regulation*); il reg. (CE) n. 1361/2008 (*SESAR Regulation*). L'applicazione dei richiamati regolamenti ha richiesto qualche decina di regolamenti attuativi (*implementing regulation*), decisioni e specifiche. Fra di essi, per quanto concerne la proposta in esame (COM(2020) 577), rilevano la decisione di esecuzione (UE) 2016/2296 della Commissione, del 16 dicembre 2016, che ha istituito l'organo consultivo della Commissione per la valutazione dei piani di prestazione e tariffari dei gestori di traffico (organo denominato *Performance Review Body – PRB*), la decisione di esecuzione (UE) 2019/903 della Commissione, del 29 maggio 2019, che ha determinato i target di prestazione a livello europeo per il periodo 2020-2024 (c.d. RP3), nonché il reg. (UE) n. 317/2019, dell'11 febbraio 2019, ed il reg. (UE) n. 1627/2020, del 3 novembre 2020, che hanno determinato gli schemi di prestazione e tariffari nazionali per RP3. Sulla disciplina del SES. Si v. M.M. COMENALE PINTO, *Organizzazione e responsabilità nei servizi di traffico aereo*, relazione Convegno di Trieste 26 settembre 2003, *Il diritto aeronautico a cent'anni dal primo volo: profili evolutivi e problematiche giuridiche attuali*, in *Dir. Trasp.* 2004, 41, 47 ss.; A. MASUTTI, *Il ritardo nel trasporto aereo ed i rimedi del legislatore comunitario*, in *Dir. Mar.* IV/2007, 1038; M.P. RIZZO, *La gestione del traffico aereo. Profili di diritto internazionale, comunitario e interno*, in *Atti del Convegno di studio di Messina*, 5-6 ottobre 2007, Torino, 2009.

La permanenza di tali criticità è stata più volte denunciata dalla Commissione europea quale conseguenza della saturazione delle capacità di traffico disponibili (la c.d. *capacity crunch*) – almeno fino al febbraio 2020 – e delle inefficienze nell’ATM europeo. All’origine di tali difficoltà vi è senz’altro la complessità di garantire un effettivo coordinamento dei molti operatori coinvolti, dai fornitori (civili e militari) dei servizi di navigazione aerea, alle autorità nazionali di vigilanza e agli altri organismi di controllo anche a livello europeo ⁽¹⁰⁾. A ciò deve aggiungersi la mancata adozione di adeguate misure per i sistemi e loro componenti e le relative procedure con l’obiettivo di garantire l’effettiva interoperabilità della rete europea di gestione del traffico aereo ⁽¹¹⁾.

In definitiva, le ragioni della revisione dell’attuale quadro normativo del SES non sono poi così diverse da quelle che ispirarono l’originario progetto del 2004, mentre si è sensibilmente aggravata la congestione dei traffici in Europa ⁽¹²⁾. I cieli europei sono infatti tra i più trafficati del mondo con picchi fino a 37.228 voli al giorno ⁽¹³⁾. Il 60% dei costi totali per la fornitura dei servizi di controllo del traffico aereo *gate-to-gate* sono sostenuti dai primi cinque fornitori di servizi (ANSP), ovvero DFS in Germania, DSNA in Francia, ENAIRE in Spagna, ENAV in Italia e NATS nel Regno Unito ⁽¹⁴⁾.

⁽¹⁰⁾ A ciò deve altresì aggiungersi quanto stabilito all’articolo 34 della proposta n. 579/2020 che prescrive un coordinamento anche con SESAR: «i soggetti incaricati dei compiti stabiliti nel diritto dell’Unione nei settori del coordinamento della fase di definizione di SESAR, della fase di sviluppo di SESAR e della fase di realizzazione di SESAR, a seconda dei casi, cooperano per garantire un coordinamento efficace tra le tre fasi indicate in maniera tale da conseguire una transizione priva di discontinuità e tempestiva tra di esse. Tutte le pertinenti parti interessate civili e militari sono coinvolte nella misura più ampia possibile».

⁽¹¹⁾ Corte dei Conti europea, Special report No. 18/2017, *Single European Sky: a changed culture but not a single sky*, 30 novembre 2017.

⁽¹²⁾ Si v. *Report of the Wise Persons Group on the future of the Single European Sky*, aprile 2019, p. 8, dove si afferma che «it is clear that the ATM system in Europe as it operates today is approaching its capacity limits. Recent growth in air traffic is resulting in air traffic delays of a magnitude not seen for more than a decade, to the severe detriment and inconvenience of air passengers».

⁽¹³⁾ Eurocontrol riporta che il 28 giugno 2019 sono stati registrati 37.228 voli, si v. <https://www.eurocontrol.int/news/new-traffic-record-set-37228-flights-oneday#:~:text=The%20daily%20average%20was%2030%2C168,a%20month%20cross%20the%20network>.

⁽¹⁴⁾ *Deutsche Flugsicherung* (DFS), *Direction des Services de la Navigation Aérienne* (DFSA), l’ENAIRE è l’autorità spagnola di navigazione aerea, l’Ente Nazionale per l’Aviazione civile (ENAV), *National Air Traffic Services* (NATS). Sulla nascita e lo sviluppo di ENAV S.p.A., si v. M.M. COMENALE PINTO, *Dei servizi di navigazione aerea, in Il diritto aeronautico fra ricodificazione e disciplina comunitaria* (a cura di B. Franchi, S. Vernizzi), Milano, 2007, 95 ss.

Sono operatori che controllano il 54% del traffico europeo mentre i restanti 32 ANSP dell'Unione controllano unicamente il 40% dei costi *gate-to-gate* e il 46% del traffico europeo⁽¹⁵⁾. In tale contesto occorre tener conto che nel 2017 il numero totale di passeggeri trasportati per via aerea ha superato, per la prima volta, il miliardo a livello di Unione europea. Nel 2019 il numero di passeggeri trasportati è stato pari a 1.034 milioni; in Italia il numero di passeggeri nello stesso anno è stato pari a 193,1 milioni. A fronte di tale incremento la percentuale europea dei ritardi non si è ridotta ed è stata pari a 1.66 minuti per volo, rispetto all'obiettivo prestabilito di 0,50 minuti.

L'Unione europea ritiene che la persistenza dei ritardi abbia delle ripercussioni negative sui costi dei servizi di trasporto e sull'ambiente e, al fine di ovviare a tali inefficienze, propone le modifiche all'attuale impianto normativo del SES.

Gli elementi di novità della proposta sono numerosi e alcuni di natura meramente procedurale. Per tale ragione di seguito saranno esaminati solamente gli aspetti più importanti dell'intero progetto di riforma suscettibili di incidere in modo considerevole sull'attuale quadro normativo.

2. Riorganizzazione e ripartizione di competenze tra autorità nazionali di vigilanza — La proposta di reg. (UE) n. 579/2020 al Capitolo II (art. 3 ss.), nel prevedere l'istituzione di nuove autorità con competenze specifiche di valutazione economico-finanziaria, introduce una netta separazione tra le competenze previste dal futuro quadro normativo sotto il profilo economico e quelle della sicurezza.

Le prime saranno attribuite ad autorità nazionali di vigilanza chiamate a formulare valutazioni economico-finanziarie (*National Supervisory Authorities* – NSA)⁽¹⁶⁾; le seconde saranno chiamate a garantire la corretta applicazione

(15) Per questi dati si v. M. EFTHYMIU-A. PAPTAEODOROU, *Environmental considerations in the Single European Sky: A Delphi approach*, in *Transportation Research Part A*, 118/2018, 556-566.

(16) L'art. 2, comma 40 del regolamento in esame per «autorità nazionale di vigilanza» intende «l'organismo o gli organismi nazionali cui uno Stato membro ha affidato compiti, a norma del presente regolamento, diversi dai compiti svolti all'autorità nazionale competente». Il considerando n. 12 del reg. (UE) n. 579/2020 delinea il futuro assetto della autorità nazionali di vigilanza, prevedendo che avranno «un ruolo fondamentale nell'attuazione del Cielo unico europeo e dovrebbero pertanto cooperare tra loro ai fini dello scambio di informazioni sul loro lavoro e sui loro principi decisionali, migliori prassi e procedure, nonché in relazione all'applicazione del presente regolamento e per lo sviluppo di un approccio comune, anche attraverso una cooperazione rafforzata a livello regionale. Tale cooperazione dovrebbe avvenire regolarmente». Per le sue competenze si v. anche art. 62 del regolamento.

delle norme sulla *safety* ai sensi del reg. EASA n. 1139/2018 (*National Competent Authorities – NCA*)⁽¹⁷⁾ che le ha istituite. Il complesso delle richiamate competenze è attualmente svolto, in Italia, da un'unica autorità di vigilanza, ovvero ENAC, ancorché attribuite a Direzioni distinte. Le funzioni della NSA sono suddivise tra la Direzione Centrale Economia e Aeroporti (parte economica) e la Direzione Centrale Regolazione Aerea (parte operativa e ambientale) mentre quelle della NCA sono svolte dalla Direzione Centrale Vigilanza Tecnica.

Al fine di garantire la massima trasparenza e imparzialità nelle decisioni che verranno assunte, le *National Supervisory Authorities* saranno chiamate ad operare con indipendenza relativamente alla loro struttura giuridica e al processo decisionale e dovranno contare su risorse finanziarie rese disponibili dagli Stati membri. Sul punto la proposta anticipa che la NSA «può anche essere accorpata, per quanto riguarda la sua struttura organizzativa, all'autorità nazionale garante della concorrenza»⁽¹⁸⁾. Con la proposta in esame la Commissione chiede di realizzare una separazione giuridico-funzionale di modo che le due autorità operino con indipendenza e piena autonomia (art. 3 e 4 del reg. (UE) n. 567/2020).

Le *National Supervisory Authorities* saranno chiamate, dovendo formulare valutazioni economico-finanziarie al fine di emettere il «certificato economico» (art. 6.1), a condurre, tra le molteplici attività, indagini, ispezioni, audit «necessari a garantire una sorveglianza efficace» dei fornitori dei servizi (art. 6.6), in particolare, con riguardo alla loro forza e resilienza finanziarie, nonché alla valutazione dell'esistenza di un'adeguata copertura assicurativa della responsabilità civile.

Alla NCA residueranno competenze relative alla *safety* nella fornitura dei servizi alle compagnie aeree – quali la sicurezza, la capacità dello spazio aereo e l'efficienza ambientale.

Da un più attento esame della complessa e articolata proposta emerge, tuttavia, che la prima autorità ovvero la NSA non eserciterà compiti esclusivamente economici, ma avrà una competenza di valutazione e approvazione

(17) L'art. 3, comma 34 del reg. (UE) n. 1139/2018 del 4 luglio 2018 per «autorità nazionale competente» intende «una o più entità designate da uno Stato membro e investite dei poteri e delle competenze necessari per l'esecuzione dei compiti connessi alla certificazione, alla sorveglianza e all'applicazione delle norme conformemente al presente regolamento e agli atti delegati e di esecuzione adottati sulla base dello stesso, nonché al regolamento (CE) n. 549/2004».

(18) Autorità di cui all'art. 11 del reg. (CE) n. 1/2003 del Consiglio, del 16 dicembre 2002, concernente l'applicazione delle regole di concorrenza di cui agli articoli 81 e 82 del trattato, in G.U. L. 1 del 4 gennaio 2003, 1.

di aspetti connessi alla capacità e alle prestazioni a tutela dell'ambiente, competenze che richiedono forti conoscenze tecniche del settore e che si dubita possano essere effettivamente ed efficacemente esercitate dall'«autorità nazionale garante della concorrenza» (art. 3, comma 4, reg. (UE) n. 579/2020).

Inoltre, le competenze della NSA potranno essere delegate da uno Stato membro alla costituenda Agenzia europea PRB che eserciterà le funzioni di valutazione dei piani di prestazione della ripartizione dei costi e delle tariffe dei fornitori dei servizi, ruolo oggi svolto, come si è detto, dalle autorità nazionali di vigilanza costituite ai sensi del reg. (CE) n. 549/2004 (in Italia, come detto, da ENAC).

La separazione di competenze richiamata appare suscettibile di dare una lettura incompleta e disomogenea delle prestazioni dei fornitori dei servizi di navigazione aerea e potrebbe condurre a scelte non coerenti con le esigenze di garantire un elevato livello di sicurezza e con quelle proprie dei fornitori e connesse alla loro organizzazione aziendale.

L'articolazione e la complessità di questa nuova ripartizione finirebbero per penalizzare i cd. Paesi «virtuosi», tra i quali l'Italia, che non avrebbe modo di valorizzare l'esperienza e le competenze ad oggi acquisite nella realizzazione del SES, che le hanno consentito di raggiungere elevati livelli di sicurezza con un indice dei ritardi pressoché inesistente accompagnato da apprezzabili performance del sistema ⁽¹⁹⁾. Per tali ragioni si può sottolineare che la separazione dei processi di valutazione dei piani di miglioramento prestazionali dei fornitori, da quella di valutazione delle performance finalizzate a garantire elevati livelli di *safety*, sembra andare verso un inutile appesantimento dei processi amministrativi (già caratterizzati da un elevato grado di complessità), piuttosto che verso un efficientamento dei servizi in generale.

⁽¹⁹⁾ Si v. PRB Monitoring Report 2019 and RP2 Overview, Ottobre 2020, p. 96. Si v. anche ENAV, *Performance operativa tra le migliori d'Europa in un contesto di forte crescita del traffico*, dove si afferma che nei primi 9 mesi del 2019 «è stato registrato traffico di rotta e di terminale in crescita rispettivamente del 7,6% e del 4,4% in termini di unità di servizio» e che «nonostante la continua crescita del traffico sui cieli italiani la Società ha registrato inoltre la migliore performance operativa tra i principali paesi europei in termini di qualità del servizio. La crescita del traffico di rotta, nei primi nove mesi del 2019, ha riguardato sia il traffico nazionale (+4,6%) che quello internazionale (+6,5%) ma soprattutto il sorvolo (voli che non decollano o atterrano sugli scali italiani), che mostra un incremento del 10,4% in termini di unità di servizio. Tale performance è anche da attribuire, oltre ai buoni risultati sulla puntualità, agli effetti positivi della procedura *Free Route* che consente a tutti i velivoli sopra i 9.000 metri, di attraversare lo spazio aereo nazionale con un percorso diretto che permette alle compagnie aeree di pianificare, senza vincoli, le traiettorie più brevi risparmiando carburante, costi di gestione e riducendo le emissioni di CO2».

Infine, vale la pena evidenziare sin da ora, ma sul punto si tornerà anche nei paragrafi successivi, l'asimmetria della proposta in esame. Se, da un lato, si ritiene inadeguato, a livello nazionale, l'esercizio contestuale delle funzioni per il SES e quelle per la *safety* in un'unica autorità di vigilanza, dall'altro, la proposta non esita ad attribuire entrambe le competenze, sia in sostituzione – laddove richieste – delle autorità nazionali, sia in quanto agenzia investita direttamente di tali competenze dal reg. (UE) n. 577/2020, a EASA (art. 93 ss.).

In altre parole, ciò che non può essere considerato percorribile perché ritenuto inadeguato a offrire garanzie di indipendenza ed imparzialità a livello nazionale, lo diventa, invece, a livello europeo, sia grazie alla previsione dell'art. 3, comma 8 del reg. (UE) 579/2020 che consente ad uno Stato membro di poter affidare le competenze per il SES all'Agenzia PRB di EASA, sia grazie all'art. 93 del reg. (UE) 577/2020 che conferisce a quest'ultima, già competente per la *safety* del Cielo unico europeo (art. 62, reg. (CE) n. 1139/2018), anche le funzioni e i poteri previsti dal progetto di riforma dell'ATM europeo ⁽²⁰⁾.

3. *Sulla designazione dei fornitori di servizi di traffico aereo* — Un ulteriore elemento di rilevante novità riguarda l'art. 7 della proposta n. 579/2020 dove si introduce un nuovo meccanismo per la designazione dei fornitori di servizi di traffico aereo. Si ricorda, come rimarcato anche dal reg. (UE) n. 579/2020, che i servizi di traffico aereo ⁽²¹⁾, considerati un vero e proprio monopolio naturale, sono affidati a un determinato fornitore su designazione dello Sta-

⁽²⁰⁾ Stabilisce al riguardo l'art. 3, comma 8 del reg. (UE) n. 579/2020 che «uno Stato membro può chiedere all'Agenzia operante in qualità di organo di valutazione delle prestazioni (PRB) di svolgere i compiti relativi all'attuazione dei sistemi di prestazioni e di tariffazione di cui agli articoli 14, 17, 19, 20, 21, 22 e 25 e agli atti di esecuzione menzionati agli articoli 18 e 23, per i quali l'autorità nazionale di vigilanza di tale Stato membro è competente a norma del presente regolamento e degli atti delegati e di esecuzione in base a esso adottati. Una volta accettata tale richiesta, l'Agenzia operante in qualità di PRB diventa l'autorità di vigilanza competente per i compiti contemplati dalla richiesta e l'autorità nazionale di vigilanza dello Stato membro richiedente è esonerata dalla responsabilità per tali compiti. Le norme contenute nel regolamento (UE) 2018/1139 e relative all'Agenzia operante in qualità di PRB si applicano all'esecuzione di tali compiti, anche per quanto riguarda la riscossione di diritti e oneri».

⁽²¹⁾ L'art. 2, comma 10 del reg. (UE) n. 579/2020 definisce servizi di traffico aereo «i vari servizi di informazioni di volo, servizi di allarme, servizi consultivi sul traffico aereo e servizi di controllo del traffico aereo (compresi servizi di controllo di area di avvicinamento e dell'aerodromo)».

to membro. Mentre oggi, tuttavia, «gli Stati membri hanno potere discrezionale sulla scelta di un fornitore di servizi di traffico aereo a condizione che quest'ultimo soddisfi i requisiti e le condizioni» richiesti dal medesimo reg. (UE) n. 1070/2009 ⁽²²⁾ (SES II), con la proposta in esame gli Stati saranno privati di tale potere di scelta.

L'art. 7 della proposta, nel confermare che la fornitura di servizi di traffico aereo dovrà avvenire in regime di esclusiva, in ossequio alla qualificazione sopra richiamata, all'interno di specifici blocchi di spazio aereo di responsabilità dei Paesi che li compongono, stabilisce che tale fornitura sarà affidata a un operatore selezionato attraverso una procedura a evidenza pubblica. Lo Stato Membro sarà quindi chiamato a designare, «individualmente o collettivamente», uno o più fornitori, anche appartenenti ad altri Stati Membri, nella cui compagine societaria non ha alcuna partecipazione.

La novità è di assoluto rilievo poiché prevede il passaggio da un meccanismo di scelta, da parte dello Stato Membro, del proprio fornitore, coincidente con il fornitore nazionale chiamato a esercitare il controllo sopra il proprio spazio aereo, a un meccanismo selettivo al quale potranno partecipare tutti i fornitori europei di servizi in possesso dei requisiti prescritti dalla proposta di reg. (UE) n. 579/2020.

Questo spiega le molteplici contestazioni alla proposta sollevate dagli Stati Membri per la violazione del principio di sovranità sancito dall'art. 1 della Convenzione di Chicago del 1944. Tale principio ha trovato una sua puntuale manifestazione con specifico riguardo al settore del controllo del traffico aereo al successivo art. 28, dove gli Stati, nel dare seguito agli impegni assunti a livello internazionale, sono chiamati a organizzare e gestire i rispettivi spazi aerei in conformità alle prescrizioni dell'ICAO. L'articolo 28 attribuisce, conseguentemente, una responsabilità internazionale agli Stati per la gestione del traffico aereo ⁽²³⁾.

La proposta in esame sembrerebbe voler prevenire tali obiezioni laddove al considerando n. 4 sottolinea che è proprio nell'ambito di detta sovranità che gli Stati membri dell'Unione, nel rispetto delle Convenzioni internazionali applicabili, esercitano i poteri di un'autorità pubblica allorché control-

⁽²²⁾ Reg. (CE) n. 1070/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 ottobre 2009, recante modifica dei regolamenti (CE) n. 549/2004, (CE) n. 550/2004, (CE) n. 551/2004 e (CE) n. 552/2004 al fine di migliorare il funzionamento e la sostenibilità del sistema aeronautico europeo.

⁽²³⁾ Si v. A. MASUTTI, *Sovereignty pertaining to Air Traffic Management*, in *Behind and Beyond the Chicago Convention, The Evolution of Aerial Sovereignty* (a cura di P. Mendes De Leon, N. Buissing), Alphen aan den Rijn, 2019, 111.

lano il traffico aereo. Tuttavia, come si è detto in precedenza, tali poteri saranno conferiti (con esclusione del controllo sul rispetto della corretta applicazione delle norme di sicurezza stabilite a livello comunitario) all'Agenzia con funzioni di PRB ai sensi del reg. (UE) n. 577/2020. Questo ancorché le responsabilità per la fornitura dei servizi, l'organizzazione e la gestione delle infrastrutture dell'ATM ricadano sugli Stati contraenti la Convenzione di Chicago.

È ben vero che lo Stato può delegare, ma non attribuire, funzioni relative all'ATM ad altri organismi, comprese le organizzazioni regionali come l'Unione europea. Ciò che tuttavia non può avvenire è il trasferimento di responsabilità ad altri organismi, responsabilità che ricadranno solamente sullo Stato membro. Gli allegati ICAO tengono conto dell'esistenza di organismi che non sono direttamente collegati con lo Stato e che possono avere un ruolo attivo nello svolgimento da parte di uno Stato contraente dei compiti legati all'ATM. Tale solo fatto non solleva tuttavia gli Stati da responsabilità nell'adempimento dei compiti imposti dalla Convenzione di Chicago per i servizi di traffico aereo.

Non va poi trascurata la circostanza che gli Stati membri sono parti della Convenzione di Chicago, mentre non lo è l'Unione europea (che non si considera vincolata dalla stessa) ⁽²⁴⁾. L'Unione è dunque chiamata a consentire agli Stati membri di poter esercitare, nell'ambito dell'attuazione delle norme del SES, tutte le loro prerogative per assolvere ai compiti stabiliti dalla Convenzione di Chicago ⁽²⁵⁾. È sulla base di tale ragionamento che gli

⁽²⁴⁾ Si v. C. giust. UE 21 dicembre 2011, C-366/10, *Air Transport Association of America, American Airlines Inc., Continental Airlines Inc., United Airlines Inc. v the UK Secretary of State for Energy and Climate Change*, in *Racc.* 2011, I-13755, 61, dove si afferma che «a questo proposito, sebbene l'art. 351, primo comma, TFUE implichi l'obbligo per le istituzioni dell'Unione di non ostacolare l'adempimento degli impegni degli Stati membri derivanti da una convenzione anteriore al 1° gennaio 1958, quale la Convenzione di Chicago, è però giocoforza ricordare che tale obbligo incombente alle istituzioni mira a consentire agli Stati membri interessati di rispettare gli impegni che gravano su di essi in forza di una convenzione antecedente, senza per questo vincolare l'Unione nei confronti degli Stati terzi parti contraenti di quest'ultima (v., in tal senso, sentenza 14 ottobre 1980, causa 812/79, *Burgoa*, *Racc.*, 2787, punti 8 e 9)».

⁽²⁵⁾ Si v. C. giust. UE 21 dicembre 2011, C-366/10, *Air Transport Association of America, American Airlines Inc., Continental Airlines Inc., United Airlines Inc. v the UK Secretary of State for Energy and Climate Change*, in *Racc.* 2011, I-13755, 123 dove si afferma che «le competenze dell'Unione devono essere esercitate nel rispetto del diritto internazionale, sicché la direttiva 2008/101 deve essere interpretata, e la sua sfera di applicazione va circoscritta, alla luce delle norme pertinenti del diritto internazionale marittimo e aereo (v., in tal senso, sentenza *Poulsen e Diva Navigation*, cit., punto 9)».

Stati membri ritengono che la proposta in esame limiti il libero esercizio del loro potere in ossequio al principio di sovranità sopra richiamato.

Infine, da un punto di vista più pratico la proposta sembra trascurare la circostanza che, a seguito della sua adozione, tutti i servizi di controllo del traffico di rotta europei verrebbero messi a gara più o meno nello stesso periodo.

Conseguentemente, si dovrà tener conto delle implicazioni che la sostituzione di un importante fornitore di servizi (come si è anticipato l'Unione annovera cinque grandi player) comporta. La proposta pare trascurare le conseguenze che avrà sia sul piano operativo, sia su quello organizzativo e amministrativo. Potrebbero sorgere questioni legate alla proprietà intellettuale (ad esempio, di determinati manuali operativi o procedure specifiche di un operatore) suscettibili di causare ritardi o interruzioni del processo di transizione con conseguenze negative sulla continuità nella fornitura dei servizi. Parimenti ripercussioni negative potrebbero ricadere sui fornitori dei servizi di traffico, che non potrebbero contare su un mercato stabile se non per un periodo molto limitato, pari a dieci anni ⁽²⁶⁾. È un arco temporale che potrebbe essere ritenuto inadeguato per garantire l'effettuazione dei necessari ammortamenti degli investimenti richiesti dal SES e caratterizzati da cicli ben più lunghi di pianificazione e investimenti in aree chiave quali le infrastrutture a tecnologia molto avanzata e la formazione altamente qualificata del personale operativo.

4. Nuove condizioni per la fornitura di servizi di traffico aereo presso i terminali — L'art. 8 della proposta n. 579/2020 prevede, tra le molte novità, la possibilità per i gestori aeroportuali di ricorrere all'affidamento a un fornitore, sia nazionale sia dell'Unione europea, dei servizi di traffico aereo presso i terminali per il controllo dell'aeroporto a condizioni di mercato. Si tratta dei servizi di CNS, AIS, ADS o MET ⁽²⁷⁾.

La proposta, con l'obiettivo di aprire i servizi di terminale al mercato, introduce l'obbligatorietà di bandi di gara locali, a livello aeroportuale, per la

⁽²⁶⁾ L'art. 7, comma 1, lett. b), stabilisce che «ogni decisione di designare un fornitore di servizi di traffico aereo è valida per un massimo di 10 anni. Gli Stati membri possono decidere di rinnovare la designazione di un fornitore di servizi di traffico aereo».

⁽²⁷⁾ I servizi CNS corrispondono ai servizi di comunicazione, navigazione e sorveglianza; quelli di AIS ai servizi di informazioni aeronautiche; quelli di ADS ai servizi di dati sul traffico aereo; infine, quelli di MET corrispondono ai servizi meteorologici (si v. art. 2, comma 4 reg. (UE) n. 579/2020).

fornitura dei servizi di controllo del traffico aereo presso i predetti terminali (gli aeroporti). Questo, sul presupposto che ciò consenta incrementi di efficienza sotto il profilo dei costi a vantaggio degli utenti ⁽²⁸⁾.

Analoghe possibilità vengono riconosciute, oltre che ai gestori aeroportuali, anche all'autorità nazionale di vigilanza, per l'acquisto di servizi di traffico aereo presso i terminali per il controllo di avvicinamento a condizioni di mercato. La norma proposta contiene poi alcuni chiarimenti sulle procedure di selezione dei fornitori sia per la loro coerenza con le norme sugli appalti sia per quelle sulla concorrenza ⁽²⁹⁾.

Anche questa norma si caratterizza per una rilevante portata innovativa dal momento che, con particolare riguardo al nostro Paese, esso risulta caratterizzato dalla presenza di aeroporti a grande traffico affiancati da aeroporti minori, entrambi inclusi nelle cosiddette «zone di tariffazione» al fine di poter ottemperare alle prescrizioni sui sistemi di tariffazione dell'Unione ⁽³⁰⁾, che porta i secondi a dei risparmi nei costi dei servizi di controllo del traffico. Nulla esclude che in futuro gli aeroporti con maggiori capacità e traffico aereo possano decidere di rivolgersi autonomamente a prestatori terzi di tali servizi non tenendo più conto della condivisione, con gli aeroporti minori, delle tariffe nell'ambito delle «zone di tariffazione».

La proposta se, da un lato, non pare valorizzare adeguatamente la facoltà che gli Stati già hanno di procedere in tal senso, dall'altro, non pare valu-

⁽²⁸⁾ L'art. 8, comma 1, del reg. (UE) n. 579/2020 nel disciplinare le «condizioni relative alla fornitura di CNS, AIS, ADS, MET e servizi di traffico aereo presso i terminali» stabilisce che «1. Qualora ciò consenta incrementi di efficienza sotto il profilo dei costi a vantaggio degli utenti dello spazio aereo, i fornitori di servizi di traffico aereo possono decidere di acquistare CNS, AIS, ADS o MET a condizioni di mercato. Qualora ciò consenta incrementi di efficienza sotto il profilo dei costi a vantaggio degli utenti dello spazio aereo, gli Stati membri consentono ai gestori aeroportuali di acquistare servizi di traffico aereo presso i terminali per il controllo dell'aerodromo a condizioni di mercato. Inoltre, qualora ciò consenta incrementi di efficienza sotto il profilo dei costi a vantaggio degli utenti dello spazio aereo, gli Stati membri consentono ai gestori aeroportuali o all'autorità nazionale di vigilanza interessata di acquistare servizi di traffico aereo presso i terminali per il controllo di avvicinamento a condizioni di mercato».

⁽²⁹⁾ Sempre il medesimo art. 8 al comma 2 stabilisce che «l'appalto di servizi a condizioni di mercato avviene sulla base di condizioni eque, non discriminatorie e trasparenti, conformemente al diritto dell'Unione, comprese le norme del trattato sulla concorrenza. Le procedure di gara per l'appalto dei servizi in questione sono concepite in modo da consentire l'effettiva partecipazione di fornitori concorrenti, anche attraverso la regolare riapertura del confronto competitivo».

⁽³⁰⁾ Si v. reg. (CE) n. 1794/2006 della Commissione, del 6 dicembre 2006, «che istituisce un sistema di tariffazione comune per i servizi di navigazione aerea».

tare adeguatamente i rischi di una parcellizzazione dei servizi a discapito di una gestione unitaria ed efficiente delle operazioni aeroportuali, finendo per ampliare, più che superare, l'attuale problema della frammentazione dei servizi che tanto affligge il SES.

Non va poi dimenticato al riguardo che le stesse «zone di tariffazione» sono, in ogni caso, strettamente correlate alla più ampia gestione dello spazio aereo nazionale, circostanza che la proposta sembra sottovalutare.

Analoghe considerazioni valgono, infine, per la previsione relativa alla possibilità di liberalizzare i servizi di controllo di avvicinamento, oggi pienamente integrati nei sistemi di gestione delle operazioni di rotta, per perseguire una migliore sicurezza e una gestione operativa efficiente, comprensiva di una tariffazione coerente ai costi.

5. *Il nuovo sistema per la valutazione e approvazione dei piani di miglioramento delle prestazioni e per la ripartizione dei costi tra servizi di rotta e di terminale* — Gli art. 10 ss. della proposta n. 579/2020, nel ridefinire il complesso meccanismo che porta all'elaborazione degli obiettivi prestazionali e dei piani di miglioramento delle attività dei fornitori dei servizi, introducono una netta separazione tra le competenze che residueranno in capo alle autorità nazionali di vigilanza NSA e quelle che saranno attribuite a un'Agenzia con funzione permanente in qualità di *Performance Review Body* (PRB), strutturalmente insediata all'interno dell'EASA.

Gli articoli in esame ribadiscono l'obbligo dei fornitori di servizi di elaborare progetti di «piani di miglioramento» delle prestazioni (con riguardo a obiettivi prestazionali adottati dalla Commissione europea) per i settori essenziali della sicurezza, dell'ambiente, della capacità e dell'efficienza sotto il profilo dei costi (*cost-efficiency*)⁽³¹⁾ per il complesso dei servizi offerti, di rotta e di terminale. Tali progetti sono accompagnati da una metodologia per la ripartizione dei costi comuni ai servizi di navigazione aerea di rotta e presso i terminali.

Al riguardo va sottolineato che, proprio al fine di migliorare l'efficienza dei servizi di navigazione aerea e delle funzioni della rete nel Cielo unico europeo, sono stati individuati quattro settori definiti quali «indicatori essenziali di prestazione» e sopra richiamati. L'individuazione dei parametri

⁽³¹⁾ Decisione di esecuzione della Commissione dell'11 marzo 2014 «che stabilisce gli obiettivi prestazionali a livello dell'Unione per la rete di gestione del traffico aereo e le soglie di allarme per il secondo periodo di riferimento 2015-2019». Per i risultati v. anche <https://www.eurocontrol.int/prudata/dashboard/vis/2015/>.

di efficienza e gli obiettivi per ognuno di essi sono stati rimessi alla Commissione europea che può avvalersi, nel processo di definizione, di uno specifico comitato di esperti (il c.d. Comitato dei saggi). La Commissione è stata chiamata, in virtù dei regolamenti istitutivi del SES ⁽³²⁾ a individuare i requisiti di efficienza e a monitorare il raggiungimento dei relativi target stabiliti nell'arco di cinque anni ⁽³³⁾ con l'ausilio dell'organo di valutazione delle prestazioni ⁽³⁴⁾.

Gli indicatori hanno lo scopo di individuare obiettivi di prestazione aventi caratteristiche tali da consentire a tutti i fornitori dei servizi di poterli conseguire in quanto stabiliti secondo criteri sostenibili, realistici e vincolati a periodi predeterminati, ovvero a «periodi di riferimento» per l'adozione delle misure di implementazione ⁽³⁵⁾. Il primo periodo di riferimento per il sistema di prestazioni è stato fissato per gli anni dal 2012 al 2014 incluso. Il secondo periodo di riferimento dagli anni 2015 al 2019 incluso ⁽³⁶⁾. Con il reg. di esecuzione (UE) n. 317/2019 è stata fissata la durata quinquennale del terzo e attuale periodo di riferimento per gli anni dal 2020 al 2024 incluso.

Nonostante l'impegno dei prestatori dei servizi di controllo di traffico aereo e delle istituzioni nell'attuazione degli indicatori essenziali di prestazione, l'Unione europea rileva ⁽³⁷⁾ che non sono stati riscontrati miglio-

⁽³²⁾ Reg. (CE) n. 549/2004 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 10 marzo 2004 «che stabilisce i principi generali per l'istituzione del Cielo unico europeo (regolamento quadro)», art. 11, comma 6.

⁽³³⁾ Reg. di esecuzione (UE) n. 317/2019 della Commissione, dell'11 febbraio 2019, «che stabilisce un sistema di prestazioni e di tariffazione nel Cielo unico europeo e abroga i reg. di esecuzione (UE) n. 390/2013 e (UE) n. 391/2013».

⁽³⁴⁾ Tale organo di valutazione è stato previsto dal reg. (CE) n. 549/2004, dove all'art. 11 è stabilito che «[...] la Commissione può designare Eurocontrol o un altro organismo imparziale e competente come "organo di valutazione delle prestazioni". Il ruolo dell'organo di valutazione delle prestazioni consiste nel fornire consulenza alla Commissione, coordinandosi con le autorità nazionali di vigilanza, e, nell'assisterele su richiesta nell'attuazione del sistema di prestazioni [...]».

⁽³⁵⁾ Tali scadenze vengono introdotte per la prima volta con il reg. di esecuzione (UE) n. 390/2013 della Commissione europea, del 3 maggio 2013, «che istituisce un sistema di prestazioni per i servizi di navigazione aerea e le funzioni di rete» e dove all'art. 2, p. 13 viene definito «il periodo di riferimento» intendendo come tale «il periodo di validità e applicazione di obiettivi prestazionali e piani di miglioramento delle prestazioni a livello dell'Unione, come indicato all'articolo 11, paragrafo 3, lettera d), del regolamento (CE) n. 549/2004».

⁽³⁶⁾ Si v. art. 8 reg. di esecuzione (UE) n. 390/2013 della Commissione europea.

⁽³⁷⁾ Si v. Corte dei Conti europea, Relazione speciale n. 11/2019, *The EU's regulation for the modernisation of air traffic management has added value – but the funding was largely unnecessary*, 25 giugno 2019.

menti ai fenomeni del congestionamento dei cieli, del ritardo aereo e dell'aumento dell'inquinamento atmosferico. Questo, come si è detto sin dall'inizio, per il permanere di una carenza di coordinamento, nell'erogazione dei servizi e di interoperabilità dei sistemi, tra aeroporti, fornitori di servizi di navigazione aerea, utenti dello spazio aereo e gestori della rete.

La novità della proposta in esame consiste nell'assoggettare a due organismi diversi le valutazioni di tali piani e della ripartizione dei costi con riguardo ai servizi di navigazione aerea di terminale e di rotta.

Mentre i «piani di miglioramento» delle prestazioni per i servizi di navigazione aerea di terminale rimarranno assoggettati al controllo – circa il raggiungimento degli obiettivi stabiliti a livello europeo per i quattro settori essenziali sopra richiamati – delle autorità nazionali di vigilanza (NSA) ⁽³⁸⁾, (art. 14, commi 4-6) ⁽³⁹⁾ – e non potrebbe essere diversamente dato che hanno riguardo a prestazioni svolte in ambito aeroportuale e quindi in seno al singolo Stato Membro – con riguardo ai progetti dei «piani di miglioramento» per i servizi di navigazione aerea di rotta, compresa la ripartizione dei costi tra servizi di navigazione aerea di rotta e servizi di navigazione aerea presso i terminali (art. 14, comma 5), questi

⁽³⁸⁾ Le decisioni dell'Autorità nazionale NSA potranno essere anch'esse impugnate dal fornitore dei servizi alla stregua di quanto previsto all'art. 14, comma 11, dove si stabilisce che «gli Stati membri provvedono affinché le decisioni adottate dall'autorità nazionale di vigilanza a norma del presente articolo siano soggette a controllo giurisdizionale».

⁽³⁹⁾ Stabilisce l'art. 14 ai commi 4- 6: «4. I progetti di piani di miglioramento delle prestazioni per i servizi di navigazione aerea presso i terminali di cui al paragrafo 1 sono presentati all'autorità nazionale di vigilanza per valutazione e approvazione. 5. Nel caso di un fornitore di servizi di traffico aereo designato che fornisca sia servizi di navigazione aerea di rotta sia servizi di navigazione aerea presso i terminali, il progetto di piano di miglioramento delle prestazioni per i servizi di navigazione aerea presso i terminali che deve essere presentato all'autorità nazionale di vigilanza è il piano soggetto a una decisione positiva sulla ripartizione dei costi adottata dall'Agenzia operante in qualità di PRB conformemente all'articolo 13, paragrafo 6, terzo comma. 6. L'autorità nazionale di vigilanza valuta gli obiettivi prestazionali per i servizi di navigazione aerea presso i terminali e i piani di miglioramento delle prestazioni conformemente ai criteri e alle condizioni di cui al paragrafo 3. Nei casi in cui si applica il paragrafo 5, l'autorità nazionale di vigilanza basa la propria valutazione sulle conclusioni della decisione adottata dall'Agenzia operante in qualità di PRB per quanto riguarda la ripartizione dei costi. L'autorità nazionale di vigilanza, se ritiene che il progetto di piano di miglioramento delle prestazioni soddisfi tali criteri e condizioni, lo approva». Per il regime di responsabilità del fornitore dei servizi aerei, si v. F. SCHUBERT, *Legal aspects of cross-border service provision in the Single European Sky*, in *Air & Space Law*, XXXV/2, 2010, 113.

saranno di competenza, per la loro valutazione e approvazione, dell'Agenzia operante in qualità di PRB (art. 13) ⁽⁴⁰⁾.

Al riguardo, il progetto di regolamento (UE) n. 577/2020 attribuisce, tra i molteplici compiti dell'Agenzia operante in qualità di PRB comprensivi di quelli per la valutazione delle prestazioni e dei costi, anche funzioni di carattere giurisdizionale attraverso una commissione di ricorso per la valutazione delle prestazioni ⁽⁴¹⁾. Al fine di consentire un riesame giuridico tempestivo delle decisioni adottate dall'Agenzia operante in qualità di PRB, la proposta prevede che le stesse possano essere oggetto di ricorso dinanzi a un organo specifico dell'Agenzia medesima, ovvero la commissione di ricorso per la valutazione delle prestazioni (art. 114 *duodecies* ss.), con possibilità di ricorrere dinanzi alla Corte di Giustizia europea solo dopo l'esaurimento della procedura interna di ricorso innanzi alla Commissione (art. 114 *vicies semel*) ⁽⁴²⁾. L'Agenzia dovrà coordinarsi con le autorità nazionali di vigilanza (NSA) per quanto attiene all'attuazione dei sistemi di prestazioni e di tariffazione dato che queste ultime, come si è, detto riceveranno dai fornitori dei servizi i progetti dei piani di miglioramento delle prestazioni per i servizi di navigazione presso i terminali dopo che hanno consultato i rappresentanti degli utenti dello spazio aereo, le autorità militari, i gestori e i coordinatori aeroportuali (art. 14, commi 2-4).

⁽⁴⁰⁾ Stabilisce l'art. 13, comma 5 che «i progetti di piani di miglioramento delle prestazioni per i servizi di navigazione aerea di rotta di cui al paragrafo 1, compresa, se del caso, la ripartizione dei costi tra servizi di navigazione aerea di rotta e servizi di navigazione aerea presso i terminali, sono presentati all'Agenzia operante in qualità di PRB per valutazione e approvazione». Le norme di finanziamento proposte dovrebbero garantire che l'Agenzia sia dotata delle risorse necessarie e, al riguardo, l'art. 120 *bis* stabilisce che le entrate dell'Agenzia per le sue funzioni di PRB comprendono, tra l'altro, «(a) i diritti addebitati dall'Agenzia operante in qualità di PRB ai fornitori di servizi di traffico aereo designati per servizi aventi ad oggetto la valutazione del piano di miglioramento delle prestazioni, la definizione degli obiettivi e il monitoraggio; (b) i contributi annuali versati dai fornitori di servizi di traffico aereo designati, basati sulla stima delle spese annuali per le attività di valutazione delle prestazioni che l'Agenzia operante in qualità di PRB è tenuta a svolgere secondo quanto prescritto dal [SES2+ modificato] per ciascuna categoria di fornitori di servizi di traffico aereo designati».

⁽⁴¹⁾ La funzione di organo di valutazione delle prestazioni, per la quale sono stabilite norme di governance specifiche nella proposta di modifica del reg. (UE) n. 1139/2018, è concepita in maniera tale da consentire l'adozione di decisioni pertinenti con l'indipendenza e le competenze necessarie.

⁽⁴²⁾ Tale procedura è peraltro già disciplinata a livello europeo per altri settori, quali quello ferroviario, dagli art. 55 ss. del reg. (UE) n. 796/2016 che istituisce un'Agenzia dell'Unione europea per le ferrovie e che abroga il reg. (CE) n. 881/2004, dell'11 maggio 2016.

Anche in questo caso si tratta di una novità di rilievo dato che accentra nell'Agenzia Europea per la Sicurezza aerea (EASA), le cui competenze sono state significativamente ampliate di recente con il reg. (UE) n. 1139/2018, ulteriori compiti connessi ai progetti di sviluppo e miglioramento delle prestazioni e alla ripartizione dei costi tra servizi di rotta e di terminale (si v. art. 13, paragrafi 4 e 5).

In altre parole, il progetto mira ad accentrare in un organismo europeo valutazioni che oggi spettano alle autorità nazionali di vigilanza (in Italia ad ENAC), sottraendo loro la possibilità di poter intervenire proattivamente nel processo decisionale che spetterà in ultima istanza ad EASA.

Tale previsione determinerà un accentramento a livello europeo in un'unica Autorità del settore, l'EASA, delle complesse competenze del comparto del trasporto aereo nelle sue diverse manifestazioni e non pare tenere adeguatamente conto del principio di sovranità e degli obblighi che la sua applicazione richiede agli Stati contraenti, come sopra illustrati.

6. *Perplexità sull'efficacia dello strumento giuridico adottato* — Le proposte n. 577 e 579 del 2020 introducono numerosi cambiamenti rispetto all'attuale quadro normativo europeo. Pur ponendosi in linea con gli obiettivi dal preesistente progetto di riforma (SES2+ del 2013), si differenziano da quest'ultimo per la complessità e pervasività degli strumenti e delle procedure relativi ai numerosi adempimenti – per i fornitori dei servizi e per il rilevante numero di soggetti, agenzie e comitati coinvolti – la cui fattibilità ed efficacia non è certa.

Conseguentemente, sorgono alcune perplessità sulla reale efficacia dello strumento normativo prescelto (il regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio ai sensi dell'art. 288 TFUE) in alternativa ad uno strumento più adeguato, peraltro già previsto dall'originario impianto normativo del Cielo unico europeo, ovvero il regolamento di esecuzione della Commissione (v. reg. (CE) n. 549/2004, cons. 25) ⁽⁴³⁾.

Laddove il complesso meccanismo proposto (e che coinvolgerà, come detto, fornitori dei servizi, autorità nazionali di vigilanza, la Commissione europea e la costituenda Agenzia PRB) dovesse rivelare incongruenze o difficoltà applicative non potrà essere modificato se non attraverso il medesimo strumento normativo, realizzando un lungo e complesso *iter* che finireb-

⁽⁴³⁾ La Proposta ridisegna tale potere della Commissione all'articolo 36 della proposta n. 579/2020. Nell'esercitare tali poteri la Commissione è assistita dal comitato per il Cielo unico come previsto dal successivo art. 37.

be per compromettere il raggiungimento nei tempi stabiliti degli obiettivi di efficientamento dei servizi.

7. *Conclusioni* — Dalle considerazioni che precedono si può concludere che il progetto di modifica del quadro normativo del SES II e l'istituzione di una Agenzia con funzione permanente in qualità di *Performance Review Body* (PRB), strutturalmente insediata all'interno dell'EASA (proposte n. 577/2020 e 579/2020) appaiono, in primo luogo, caratterizzati da procedure complesse e articolate che potrebbero comprometterne la reale efficacia.

Le proposte vedono il coinvolgimento di molteplici attori, ovvero i fornitori dei servizi di traffico aereo, le autorità nazionali di vigilanza (ovvero le autorità nazionali di supervisione – NSA e le autorità nazionali competenti – NCA) ai sensi del reg. (UE) n. 1139/2018 per la *security* del settore del trasporto aereo, la Commissione europea e gli altri organismi e comitati europei tra i quali la nuova Agenzia con funzioni di PRB, chiamati ad attuare complesse procedure tra loro interconnesse da farraginosi percorsi di valutazione e di approvazione.

È legittimo attendersi future riflessioni sulla fluidità e piena fattibilità dei processi proposti e futuri aggiustamenti potrebbero rendersi necessari. La loro adozione potrebbe, infatti, rivelarsi complessa atteso lo strumento normativo prescelto, ovvero quello del regolamento ai sensi dell'art. 288 TFUE, in alternativa al regolamento di esecuzione già previsto e ben collaudato nell'ambito del SES.

La previsione di un meccanismo che porti gli Stati membri a privarsi del potere di effettuare discrezionalmente la scelta del fornitore di servizi di traffico aereo in favore di un operatore europeo individuato attraverso un meccanismo selettivo a evidenza pubblica ha sollevato taluni dubbi sull'effettivo esercizio del principio di sovranità di cui all'art. 1 della Convenzione di Chicago e sulla capacità di adempiere agli obblighi di cui al successivo art. 28 sulla efficiente erogazione dei servizi di navigazione aerea.

Alla medesima Agenzia costituita in seno all'EASA verranno affidate competenze di valutazione e approvazione dei piani di miglioramento dei servizi (di rotta) avendo riguardo agli obiettivi comunitari essenziali della sicurezza, dell'ambiente, della capacità e dell'efficienza sotto il profilo dei costi (*cost-efficiency*) e di approvazione della ripartizione dei costi e delle tariffe tra servizi di rotta e di terminale. Ciò finirà per accentrare in un organismo europeo valutazioni che oggi spettano agli Stati membri, sottraendo loro la possibilità di intervenire proattivamente nel processo decisionale che spetterà, in ultima istanza, ad EASA.

In conclusione, si tratta di una proposta che determinerà un'accelerazione non solo dei meccanismi di controllo dei piani prestazionali dei fornitori dei servizi, della ripartizione dei costi e delle tariffe applicate dai fornitori ma, come si è detto, contribuirà al processo di accentramento in Europa e, nello specifico, in EASA della quasi totalità delle competenze nel settore del trasporto aereo, concludendo un percorso avviato nel 2002 ⁽⁴⁴⁾.

Questo a discapito di competenze già attribuite dall'originario quadro normativo del 2004 alle autorità nazionali di vigilanza ⁽⁴⁵⁾, che si ritroverebbero a svolgere compiti prevalentemente di raccolta e trasmissione dei dati e delle informazioni predisposti dai fornitori dei servizi, piuttosto che decisionali. Questo con qualche aspetto di contraddittorietà dato che saranno sempre le autorità nazionali di controllo a rilasciare le certificazioni per l'esercizio dei servizi in parola e dovrebbero avere, a tale scopo, un margine di intervento – sulla valutazione della fattibilità e congruità dei piani di miglioramento prestazionali con gli obiettivi selezionati dall'Unione europea – maggiore di quanto la proposta garantirebbe loro in futuro.

⁽⁴⁴⁾ Con il reg. (CE) n. 1592/2002, del 15 luglio 2002, recante regole comuni nel settore dell'aviazione civile e che istituisce un'Agenzia europea per la sicurezza aerea.

⁽⁴⁵⁾ Si v. art. 4 del reg. (CE) n. 549/2004, c.d. regolamento quadro, cit.

