



Council of the
European Union

Brussels, 5 March 2021
(OR. en, it)

5882/21

Interinstitutional Files:
2020/0264(COD)
2013/0186(COD)

AVIATION 27
CODEC 142
INST 43
PARLNAT 17

COVER NOTE

From:	The Italian Senate
date of receipt:	20 January 2021
To:	General Secretariat of the Council

Subject:	Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL amending Regulation (EU) 2018/1139 as regards the capacity of the European Union Aviation Safety Agency to act as Performance Review Body of the Single European Sky [doc. 10841/20 - COM(2020) 577 final] Amended proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on the implementation of the Single European Sky (recast) [doc. 10840/20 - COM(2020) 579 final] – Opinion on the application of the Principles of Subsidiarity and Proportionality ¹
----------	--

Delegations will find attached a copy of the above-mentioned opinion.

¹ The translation(s) of the opinion may be available on the Interparliamentary EU Information Exchange website (IPEX) at the following address: <https://secure.ipex.eu/IPEXL-WEB/dossier/document/COM20200577.do>

Senato della Repubblica
Il Presidente

Roma, 20/01/2021
Prot. n. 186/UE

Signora Presidente,

mi è gradito inviarLe il testo della risoluzione approvata dalla Commissione Politiche dell'Unione europea del Senato della Repubblica italiana a conclusione dell'esame della proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento UE 2018/1139 per 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) 577 definitivo) e sulla proposta modificata di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo all'attuazione del cielo unico europeo (rifusione) (COM(2020) 579 definitivo).

Tale risoluzione reca osservazioni in merito alla conformità dell'atto ai principi di sussidiarietà e proporzionalità.

Con i migliori saluti.

Nino Elisabetta Monti Caselli

(All.)

Signor Antonio Costa
Presidente del Consiglio dell'Unione europea
1048 BRUXELLES

SENATO DELLA REPUBBLICA

XVIII LEGISLATURA

Doc. XVIII-bis
n. 4

RISOLUZIONE DELLA 14^a COMMISSIONE PERMANENTE

(Politiche dell'Unione europea)

(Relatore TONINELLI)

approvata nella seduta del 13 gennaio 2021

SULLA

PROPOSTA DI REGOLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO CHE MODIFICA IL REGOLAMENTO (UE) 2018/1139 PER 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) 577)

E SULLA

PROPOSTA MODIFICATA DI REGOLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO RELATIVO ALL'ATTUAZIONE DEL CIELO UNICO EUROPEO (RIFUSIONE) (COM(2020) 579)

ai sensi dell'articolo 144, commi 1-bis e 6, del Regolamento

Comunicata alla Presidenza il 15 gennaio 2021

TIPOGRAFIA DEL SENATO

La Commissione permanente,

esaminate le proposte di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio COM(2020) 577 e 579, del 22 settembre 2020, sul cielo unico europeo (SES – *Single European Sky*) e sull'Agenzia europea per la sicurezza aerea (AESA);

considerato che la proposta COM(2020) 579 modifica la proposta COM(2013) 410, di riforma del cielo unico europeo, con riferimento ai servizi di navigazione aerea, al fine di aggiornarla in relazione: agli sviluppi tecnologici intervenuti e alla crescita globale del traffico aereo sostenuta fino ai primi mesi del 2020; alla pandemia da COVID-19, che ha causato un drastico calo del traffico ed evidenziato la mancanza di resilienza del SES a livello strutturale, data la difficoltà di adeguare la fornitura di servizi all'andamento del traffico; all'accordo di Parigi, che comporta la necessità per il settore dell'aviazione di contribuire alla riduzione delle emissioni di CO₂; al *Green Deal* europeo, del dicembre 2019, con l'obiettivo di conseguire la neutralità climatica e ridurre le emissioni prodotte dai trasporti del 90 per cento entro il 2050;

considerato che la proposta COM(2020) 577 disciplina la capacità di azione dell'Agenzia europea per la sicurezza aerea (AESA), in qualità di organo di valutazione delle prestazioni dei servizi di traffico aereo (PRB – *Performance Review Body*);

considerata la relazione del Governo, trasmessa alle Camere ai sensi dell'articolo 6 della legge 24 dicembre 2012, n. 234;

considerata la base giuridica delle proposte, individuata nell'articolo 100, paragrafo 2, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, che consente di stabilire, mediante procedura legislativa ordinaria, le opportune disposizioni per la navigazione aerea, nell'ambito della politica comune dei trasporti, che rientra tra le competenze concorrenti dell'Unione europea con gli Stati membri e su cui si applica pertanto il principio di sussidiarietà,

ritiene che il principio di sussidiarietà sia rispettato, in quanto la gestione del traffico aereo, per sua natura, incide sullo spazio aereo di tutta l'Unione europea e quindi sulla circolazione transfrontaliera di persone, merci, servizi e capitali, e pertanto la regolamentazione ad esso relativa ha un valore aggiunto se disposta a livello dell'Unione. L'azione a livello dell'Unione è inoltre necessaria per ridurre la frammentazione dello spazio aereo europeo e consentire in tal modo una gestione più efficiente, che sia in grado di affrontare la carenza di capacità in una prospettiva globale e quindi di ridurre i ritardi e le conseguenti maggiori emissioni di gas inquinanti. Per questi motivi, la gestione del traffico aereo è disciplinata dal diritto dell'Unione europea sin dal 2004 e non può essere modificata dagli Stati membri singolarmente;

ritiene, tuttavia, non pienamente rispettato il principio di proporzionalità per i seguenti motivi:

– la disposizione di cui all’articolo 3, paragrafo 3, della proposta COM(2020) 579, che prevede la totale separazione e indipendenza dell’Autorità nazionale di vigilanza (NSA) rispetto a qualsiasi altro soggetto tra cui l’autorità nazionale di sicurezza (NCA), risulta asimmetrica rispetto alla proposta di inquadramento delle funzioni di PRB (vigilanza) all’interno dell’EASA (sicurezza). Le funzioni di PRB riguardano la valutazione e approvazione della ripartizione dei costi tra servizi di rotta e servizi presso i terminali, nonché la valutazione e approvazione dei piani di miglioramento delle prestazioni dei fornitori di servizi di traffico aereo di rotta designati. Al riguardo, si ritiene che la regolazione economica non dovrebbe prescindere da elementi operativi del settore, ovvero dalla capacità dello spazio aereo e dall’efficienza ambientale, che richiedono competenze operative di alta specializzazione e, soprattutto, continuità con la parte che regola la sicurezza della fornitura. In questo senso, in Italia, le due funzioni sono svolte in seno all’ENAC. Appare dunque anomalo che agli Stati membri, competenti per la valutazione delle prestazioni dei servizi di traffico aereo presso i terminali, venga imposta una separazione completa fra i due ambiti, mentre al livello europeo si prevede di affidare le funzioni di PRB (vigilanza) e di sicurezza entrambe all’AESA;

– le proposte, inoltre, determinano un ruolo ridotto degli Stati membri nell’approvazione degli obiettivi prestazionali a livello dell’Unione sotto il profilo dei costi, oggi approvati con procedura d’esame in seno al Comitato per il cielo unico (articolo 5 del regolamento (CE) n. 549/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 10 marzo 2004), che sarebbero invece oggetto di mero parere in seno al previsto Comitato consultivo per la valutazione delle prestazioni;

– il paragrafo 8 dell’articolo 3 del COM(2020) 579 consente agli Stati membri di affidare il ruolo di autorità nazionale di vigilanza all’AESA operante in qualità di PRB, nell’attuazione dei sistemi di prestazione e di tariffazione. Tale previsione sembra attribuire un ruolo eccessivamente discrezionale all’AESA, stante l’assenza, ad oggi, di metodologie e meccanismi stabili e condivisi per la determinazione di tariffe di rotta e piani di prestazione. Inoltre, l’organo per l’arbitrato degli eventuali ricorsi viene individuato dalle proposte all’interno dello stesso PRB con evidente rischio di carenza di imparzialità e le competenze attribuite alla figura del direttore del PRB richiederebbero un maggiore bilanciamento;

– la predetta possibilità di accentramento delle funzioni economiche in capo all’AESA potrebbe comportare problemi anche in considerazione delle specificità operative e organizzative nazionali, tra cui il fatto che, in Italia, il gestore del traffico aereo nazionale (ENAV) è un ente quotato in Borsa e dunque presenta caratteristiche particolari per la redazione dei piani di prestazione, sia sotto il profilo della riservatezza dei dati che della dimensione finanziaria;

– la proposta COM(2020) 577 prevede, inoltre, un aggravio dei costi per i gestori di traffico aereo, poiché si prevede che, per il funzionamento della nuova sezione PRB dell’AESA, siano versati contributi

annuali a carico dei fornitori di servizi di traffico aereo designati che siano interessati dai compiti e dai poteri dell'Agenzia in qualità di PRB. Tale sistema graverà quindi sui costi dei gestori di traffico, già provati dalle conseguenze derivanti dalla pandemia da COVID-19, che potranno eventualmente riversarli sugli utenti dello spazio aereo (i vettori) che a loro volta li recupererebbero sul costo del biglietto aereo dei passeggeri. In tale contesto, va pertanto valutato con grande attenzione il trasferimento dell'onere di finanziamento di un'agenzia europea, oggi finanziata attraverso il bilancio dell'Unione europea, a carico degli operatori del settore;

– l'articolo 8 della proposta COM(2020) 579 stabilisce che gli Stati membri debbano consentire ai gestori aeroportuali di decidere autonomamente se acquistare servizi di traffico aereo presso i terminali per il controllo dell'aerodromo a condizioni di mercato, permettendo così agli aeroporti con maggiore traffico di rendersi autonomi dal servizio nazionale. Ciò potrebbe incrementare la frammentazione e implicare effetti negativi su realtà locali con aeroporti di minori dimensioni. Anche i maggiori costi in termini di investimenti infrastrutturali e tecnologici e per la formazione e qualificazione del personale, in capo ai fornitori dei servizi di traffico aereo, necessari per fornire l'atteso miglioramento delle *performance*, potrebbero incidere negativamente sull'equilibrato espletamento del servizio pubblico di trasporto aereo, a discapito degli utenti degli scali minori della rete aeroportuale nazionale;

– le disposizioni sulla fornitura dei servizi di navigazione aerea di rotta e di terminale (articoli da 6 a 9 della proposta COM(2020) 579), riducendo il ruolo discrezionale degli Stati membri, potrebbero determinare possibili incompatibilità con il principio di sovranità nazionale insito nella Convenzione di Chicago. In particolare, l'articolo 7 limita la discrezionalità dello Stato di designare il fornitore di servizi del traffico aereo e limita la durata della designazione dei servizi di rotta a un massimo di dieci anni. A causa del numero ristretto di fornitori, l'eventuale cambio di fornitore riguarderebbe solo la compagine societaria, in quanto i controllori del traffico aereo sarebbero semplicemente insostituibili a meno di gravi discontinuità operative, con rischi di instabilità a livello europeo sulla qualità e sicurezza del servizio. A tale riguardo, in vista della ripresa del traffico aereo dopo la cessazione dell'emergenza pandemica, essendo i servizi di controllo del traffico aereo attività ad altissimo tasso di fattore umano, si ritiene necessario prevedere che siano assicurate le adeguate risorse di personale, in termini quantitativi e qualitativi, nei servizi di controllo al traffico aereo. Si ritiene quindi opportuno mantenere in capo agli Stati membri le idonee prerogative di discrezionalità nella decisione sul modello di funzionamento da attuare, in base alle caratteristiche e alle esigenze dello specifico sistema nazionale del trasporto aereo, al contempo prevedendo più precisi sistemi di monitoraggio delle prestazioni dei fornitori di servizi, così da assicurare il pieno raggiungimento degli obiettivi di *performance* nazionali;

– gli aspetti relativi alla gestione del traffico aereo possono incidere nella gestione del traffico aereo militare e nei relativi profili di difesa e sicurezza nazionali, che vanno pertanto attentamente considerati;

– un ulteriore elemento di criticità riguarda l'inclusione nella proposta COM(2020) 579, agli articoli da 10 a 25, di molte disposizioni oggi contenute nel regolamento di esecuzione (UE) 2019/317 della Commissione, dell'11 febbraio 2019, che disciplina piani di prestazione e sistemi di tariffazione, posto che il regolamento di esecuzione è di recente emanazione, frutto di approfonditi negoziati ed è stato recentemente aggiornato per il necessario riallineamento al contesto relativo alla pandemia da COVID-19. L'inclusione di tali disposizioni nel regolamento base renderebbe meno flessibile la gestione del sistema delle prestazioni e maggiormente complesso l'intervento degli Stati membri;

– alcuni aspetti del capitolo IV sulla gestione della rete, che ha l'obiettivo di rafforzare il ruolo del *network manager* europeo rispetto agli Stati membri, destano perplessità. Inoltre, l'inclusione nel regolamento di base del Piano operativo di rete NOP - *Network Operations Plan* e del Piano di prestazioni - PP, rischia di determinare una perdita di flessibilità. Infine, si ritiene inopportuno il conferimento alla Commissione europea di poteri delegati per modificare unilateralmente le funzioni della rete di gestione del traffico aereo, in quanto si tratta di aspetti che incidono sulla sovranità degli Stati membri.