

Al Senato della Repubblica
Segreteria 14a Commissione permanente
Politiche dell'Unione europea
Email: SEGRE14UE@senato.it

Oggetto: Proposte UE su Cielo Unico Europeo

Si fa riferimento all'Audizione informale di pari oggetto avvenuta in videoconferenza il 14 Dicembre p.v. cui ENAC, invitata da codesta Commissione, ha partecipato e si riportano qui di seguito le proprie considerazioni già espresse nel corso dell'incontro.

La proposta ha due filoni principali: Miglioramento della rete e regolazione economica.

Vorrei innanzitutto far notare che, al di là delle due modifiche dei regolamenti (rifusione propriamente detta (COM 2020(579)) e trasferimento della PRB in AESA (COM 2020(577)) il pacchetto SESII+ può essere diviso in due filoni principali: il miglioramento delle prestazioni operative della rete di gestione del traffico aereo (in particolare ambiente e ritardi) e il miglioramento della prestazione economica.

Per quanto riguarda il primo filone (il miglioramento delle prestazioni operative) siamo d'accordo con la Commissione e, non abbiamo obiezioni di sostanza.

Sulla parte di regolamentazione economica invece, pur condividendo l'obiettivo di migliorare l'efficienza economica del sistema, non siamo d'accordo sul complesso delle misure proposte.

Infatti il complesso di misure proposto dalla come "apertura al mercato" ci sembra molto artificiale e teorico.

- Artificiale perchè si basa su una prevaricazione della componente operativa, ovvero di come può effettivamente essere fornito il servizio.
- Teorico perchè introduce rischi non secondari sulla continuità della fornitura dei servizi. Questo a fronte di benefici economici molto incerti, anche perchè secondo noi è destinato, specie sul fronte aeroportuale, a portare ad una frammentazione incontrollata dello scenario.

Questi rischi, sia nelle operazioni di rotta che in quelle di terminale, non sono mai stati analizzati dalla Commissione.





In aggiunta, a fronte delle macroscopiche evidenze di malfunzionamento (per esempio la crisi dei ritardi nell'Europa Centrale tra il 2015 e l'inizio del 2020) la Commissione non riconosce la necessità di ammodernare il sistema di miglioramento delle prestazioni.

Al contrario la proposta congela quegli stessi meccanismi inadeguati, trasferendoli senza modifiche dalle norme di esecuzione nell'atto legislativo.

Miglioramento delle prestazioni della rete

I capitoli 4 (Artt. 26-31) e 5 (Artt. 32-35) della proposta ci trovano pienamente d'accordo.

Siamo d'accordo su tutte quelle attività che vanno sotto il nome di digitalizzazione, supportate dall'introduzione di nuove tecnologie, che però non sono ancora disponibili.

Una volta rese disponibili saremo sicuramente tra i primi a cogliere le opportunità offerte e quindi attendiamo fiduciosi.

Va però tenuto conto che i servizi di controllo del traffico aereo sono attività ad altissimo tasso di fattore umano. Nel perseguire l'efficienza economica attraverso le evoluzioni tecnologiche dobbiamo collaudare la loro interfaccia con le persone che siedono dietro le consolle.

Un capitolo importante riguarda invece il rafforzamento delle competenze del Gestore di rete (Network Manager, Artt 26 e 27)). Anche in questo caso la Commissione intende congelare in un atto legislativo gli strumenti introdotti (con il pieno accordo dell'Italia) attraverso il regolamento (UE) 2019/123 ma ancora poco collaudati sul campo.

In generale condividiamo la necessità di rafforzare gli strumenti a disposizione del Gestore di Rete in modo che diventino vincolanti ma questo solo a valle del processo di decisione cooperativa.

Siamo, infine, d'accordo anche all'estensione delle funzioni di rete al monitoraggio dello sviluppo delle infrastrutture e al progetto dello spazio aereo, passando sempre attraverso il processo decisionale cooperativo.

Disciplina delle Autorità Nazionali di Sorveglianza (Cap 2 Artt 3 - 5)

Separazione legale delle Autorità Competenti (NCA) dalle Autorità di Sorveglianza (NSA) Cap 2 - Art. 3.1

La separazione dell'autorità di sorveglianza dai fornitori di servizi è stata sin dall'inizio uno degli obiettivi del Cielo Unico Europeo, obiettivo peraltro già raggiunto.

La proposta della Commissione va oltre, con l'intento di separare in maniera netta le Autorità Competenti (NCA) ai sensi del regolamento AESA (2018/1139) che operano nel settore della sicurezza, dalle Autorità di Sorveglianza (NSA) che



svolgono i compiti previsti dal futuro regolamento Cielo Unico (le due autorità di fatto coincidevano quando la componente safety del traffico aereo non era ancora pienamente sviluppata in AESA).

L'ENAC, seppure in grave carenza di personale, è già organizzata in questo modo, con le funzioni della NCA poste nella Direzione Centrale Vigilanza Tecnica, e quelle della NSA divise tra Direzione Centrale Economia e Aeroporti (parte economica) e Direzione Centrale Regolazione Aerea (parte operativa e ambientale).

In aggiunta alla separazione funzionale la Commissione chiede la separazione giuridica e legale, quindi teoricamente lo spostamento di una delle due in un altro organismo (Art. 3.3), con ciò contraddicendo le ragioni alla base della sua stessa volontà di spostare la PRB in AESA.

Infatti la NSA non esercita compiti esclusivamente economici, ma mantiene una competenza sugli argomenti di capacità e prestazione ambientale, che richiedono forti cognizioni operative.

L'esperienza maturata in questi anni ci insegna che le due componenti (NSA e NCA) devono lavorare in pieno coordinamento, altrimenti l'efficacia dell'azione diminuisce, a tutto discapito del servizio all'utenza.

Parte regolazione economica (Cap 3, Artt. 6-25)

In questo campo l'azione della Commissione si spinge ben al di là della proposta originale del 2013 proponendo una serie di modifiche di grande impatto.

Perdita del potere discrezionale degli Stati nella designazione dei fornitori

Innanzitutto la Commissione cancella (Art. 2.4 reg. 1070/2009) il potere discrezionale degli Stati membri nella designazione dei fornitori di servizio. Con tale cancellazione i servizi di rotta dovrebbero essere rimessi a gara ogni 10 anni (Art. 7.1).

Questa forma di apertura al mercato appare fortemente destabilizzante, perché tutti i servizi di rotta europei verrebbero messi a gara più o meno nello stesso periodo, e la sostituzione di un grande fornitore di servizi come quello italiano, tedesco, francese o spagnolo non è mai stata analizzata nel dettaglio, sia dal punto di vista operativo che dal punto di vista regolamentare o amministrativo.

La possibilità che un qualsiasi ostacolo di natura tecnica o amministrativa, (per esempio una disputa sulla proprietà intellettuale di manuali operativi e di addestramento) blocchi o ritardi il processo di transizione con conseguenze sulla fornitura dei servizi e quindi sul trasporto commerciale è troppo alta per introdurre questo meccanismo senza uno studio di dettaglio adeguato.

Sul versante delle operazioni di terminale allo Stato verrebbe non solo sottratta la discrezionalità nella nomina dei fornitori di servizi, ma anche la possibilità di stabilire zone tariffarie: infatti agli operatori aeroportuali viene concesso di cambiare fornitore di servizio (Art. 8.1), purchè dimostrino che sia in grado di fornire il servizio a costi più bassi di quello designato al momento.



Le eventuali conseguenze negative di una tale disposizione non sono state indagate a fondo, ma per esempio costituirebbe un potentissimo incentivo agli operatori aeroportuali più grandi ad autoprodursi in proprio il servizio, con il progressivo distacco degli aeroporti più produttivi dalle zone tariffarie.

Per lo Stato diventerebbe quasi impossibile esercitare una politica tariffaria sul proprio territorio, mettendo in difficoltà il finanziamento dei servizi di navigazione aerea sugli aeroporti a minor traffico.

Alla luce di queste novità entrerebbe anche in crisi il piano industriale del fornitore nazionale ENAV SpA nel settore del terminale, in quanto non potrebbe più contare su di un perimetro di mercato stabile.

I cambiamenti al sistema prestazioni

La proposta della Commissione rivoluziona il sistema prestazioni alterandone i principali elementi.

Innanzitutto scompaiono i piani di miglioramento delle prestazioni nazionali, a favore di piani preparati individualmente da ciascun fornitore.

Ciascun fornitore deve inoltre dividere i propri servizi in servizi di rotta e di terminale, assumendo opportune forme organizzative (Art. 8.3). Tale divisione non corrisponde ad alcun fenomeno operativo, ma è la semplice trasposizione in ambito operativo della disciplina delle tariffe, nata per scopi contabili.

Il fornitore dovrà preparare piani differenti per rotta (Art. 13) e terminale (Art. 14). Infatti i piani di rotta vengono valutati dalla PRB, mentre quelli di terminale dalla NCA.

Non è previsto alcun coordinamento tra i due processi decisionali sulla base del fatto che anche all'interno del fornitore di servizi i due settori dovrebbero essere separati.

In realtà questo non avviene perché nell'organizzazione del fornitore i servizi rimangono integrati allo scopo di realizzare efficienza attraverso sinergie. Ciò è evidentissimo nei piccoli fornitori di servizi, come quello Sloveno o Maltese, ma è valido anche per i fornitori più grandi, come l'italiana ENAV SpA.

Inoltre la totale autonomia nella realizzazione del piano da parte del fornitore di servizi, unita alla sua valutazione da parte di un organismo europeo, sottrarrebbe allo stato nazionale qualunque influenza sulla struttura dei servizi nel proprio spazio aereo, in contrasto con il principio di responsabilità stabilito dalla Convenzione di Chicago.

Noi vediamo un pericolo anche nella frammentazione dello scenario nazionale del terminale.



La Commissione intende sottrarre agli Stati Membri anche l'approvazione degli obiettivi a livello unione (Art. 11.1), che al momento necessitano dell'approvazione da parte del Comitato Cielo Unico a maggioranza qualificata doppia. Questa procedura verrebbe sostituita con una consultiva.

Un'altra caratteristica negativa di questa proposta è che sposterebbe nell'atto legislativo, dunque cristallizzandola, una parte del regolamento di esecuzione del ciclo delle prestazioni (Reg. UE 2019/317), che ha dimostrato di non poter funzionare.

Infatti il sistema di prestazioni (concepito intorno al 2008, tradotto in regolamento nel 2010 e applicato a partire dal 2011) è stato soggetto ad ormai tre cicli di revisione regolamentare delle norme di esecuzione per correggerne le maggiori inadeguatezze.

Anche l'attuale Regolamento di esecuzione (2019/317) è lungi dall'essere perfetto, anzi le recenti esperienze dimostrano che le originali assunzioni sulle quali è basato (sviluppate in ambito Eurocontrol) erano valide solo per i periodi di espansione del traffico.

Non è invece in grado di gestire scenari di traffico con alti e bassi o addirittura crisi di traffico come quelle generate dall'attuale emergenza COVID.

Unbundling e fornitori di dati

Sempre allo scopo di spingere il mercato dei servizi di traffico aereo la Commissione fa rivivere la separazione dei servizi all'interno dei grandi fornitori (il cosiddetto unbundling) attraverso la creazione di un nuovo genere di fornitore, il fornitore di dati di gestione del traffico aereo.

Questo nuovo tipo di fornitore, non ancora adottato nei regolamenti di safety curati dall'AESA, dovrebbe coprire la zona grigia che esiste tra la raccolta dei dati da parte dei sensori di Comunicazione, Navigazione e Sorveglianza e la loro presentazione in forma elaborata al controllore del traffico aereo.

L'introduzione di un tale tipo di fornitore ridurrebbe la "profondità" dei servizi di traffico aereo, che sarebbero in questo modo completamente sganciati dalla necessità del possesso di infrastrutture e apparati di elaborazione dati, e quindi aiuterebbe la Commissione ad introdurre la concorrenza nel settore.

Per quanto a favore di questo nuovo tipo di fornitori, la loro esistenza è stata solo studiata dal punto di vista teorico, e non sappiamo in quale modo la teoria si tradurrà in pratica, e soprattutto con quali costi.

Affidare l'intera transizione al regime di mercato ad un concetto tecnico non definito dall'ICAO e mai sperimentato prima, secondo noi comporta più di un motivo di preoccupazione.

PRB in AESA COM(2020) 57



Ultimo caposaldo del SESII+ è lo spostamento della PRB in AESA.

Noi condividiamo il bisogno della Commissione di transitare dall'attuale assetto operativo della PRB, basato sull'affidamento a esperti part-time sotto contratto, ad uno più stabile con esperti inquadrati in pianta stabile e quindi in grado di dedicarsi continuativamente ai loro compiti.

Siamo anche convinti dei benefici che questo nuovo assetto porterebbe al settore, ma temiamo che questo avvenga nel nuovo quadro regolamentare delineato dal SESII+, che in aggiunta erediterebbe molto di quello che attualmente ha dimostrato di non funzionare.

Soprattutto riteniamo che la discrezionalità della nuova PRB debba essere limitata nel calare gli obiettivi dal livello di unione a quello locale.

Siamo invece convinti che le risorse della Commissione dovrebbero essere dirette principalmente alla definizione di un meccanismo di attribuzione degli obiettivi di fornitore (nazionali cosa che continuiamo a preferire) simile a quello messo in atto dal gestore di rete per la capacità, ovvero per i ritardi.

Inoltre la Commissione non affronta il problema principale, ovvero dare strumenti per rendere oggettive le determinazioni delle autorità di sorveglianza, per esempio la definizione delle metodologie di ispezione, che invece rendono così efficace l'attività della NCA nel campo della sicurezza.

Senza tale metodologia adatta, la discussione sulle eventuali azioni correttive è destinata a rimanere discrezionale.

Conclusioni

In conclusione riteniamo che il filone relativo al miglioramento della componente operativa, ovvero funzioni del Network Manager e lo sviluppo tecnologico siano importanti e condivisibili.

Per quanto riguarda il filone di regolamentazione economica riteniamo che:

- gli stati dovrebbero conservare la discrezionalità nella designazione dei fornitori sia nella rotta che nel terminale
- la creazione di un mercato dei servizi di traffico aereo così come descritto nella proposta sia fortemente prematura, artificiale in quanto non legata alle realtà operative e comporti rischi non accettabili;
- la separazione tra NCA e NSA sia auspicabile dal punto di vista funzionale, ma non debba essere spinta fino a farla diventare legale e giuridica;
- il sistema di prestazioni debba continuare ad essere basato sui piani di miglioramento delle prestazioni nazionali preparati dallo Stato o dalla NCA;
- la creazione della nuova categoria dei fornitori di dati di gestione del traffico aereo sia un'importante novità, ma che vada sperimentata sul piano della sicurezza prima di essere utilizzata per conseguire risparmi economici;
- la collocazione in EASA della PRB possa avvenire solo nel quadro della sostanziale conservazione del quadro normativo attuale, limitandone la discrezionalità, soprattutto nell'attribuzione degli obiettivi nazionali;



- l'atto legislativo non dovrebbe importare elementi di dettaglio dalle norme di esecuzione, in quanto queste hanno bisogno di un costante lavoro di manutenzione a mano a mano che se ne rivelano gli aspetti di inadeguatezza.

Restando a disposizione per ogni informazione utile, l'occasione è gradita per porgere i più cordiali saluti.

Alessio Quaranta
(documento firmato digitalmente
ai sensi dell'art. 24 D. Lgs. 82/2005 e ss.mm.ii)