

14 dicembre 2020

Senato della Repubblica - Commissione Politiche dell'Unione Europea

Audizione informale di ENAV S.p.A.

“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 “Proposta modificata di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo all'attuazione del cielo unico europeo (rifusione)” (COM(2020) 579)

Illustre Presidente, onorevoli Senatori,

vorrei ringraziarVi, insieme al Relatore e tutta la 14^a Commissione Politiche dell'Unione Europea, per l'opportunità di audizione e di confronto su questa iniziativa regolamentare legata al Cielo unico europeo, che presenta molteplici, talvolta significativi, elementi di interesse per ENAV.

1. Introduzione

ENAV S.p.A. è la società che, in virtù dell'art. 691-*bis* del Codice della Navigazione, fornisce i servizi della navigazione aerea nello spazio aereo italiano e presso gli aeroporti di competenza. A capitale prevalentemente pubblico, detenuto dal Ministero dell'Economia e delle Finanze nella misura del 53,28%, è l'unico provider di servizi della navigazione aerea le cui azioni sono quotate presso il mercato regolato.

ENAV opera all'interno del sistema nazionale del trasporto aereo, sotto la regolazione e la supervisione di ENAC ed in stretta cooperazione con l'Aeronautica Militare italiana e con gli altri stakeholder di riferimento, tra cui in particolare le compagnie aeree e gli aeroporti.

In questo ruolo la Società si è caratterizzata nel corso degli anni a livello europeo per le proprie prestazioni di eccellenza in termini di safety, puntualità ed efficienza ambientale: ENAV è infatti riconosciuta come *best performer* tra i principali fornitori di servizi europei, grazie agli investimenti in tecnologie, risorse umane e formazione. ENAV è inoltre proattivamente coinvolta con ruoli di leadership nei consessi europei ed internazionali di settore, seguendo con continuità gli sviluppi normativi e collaborando nei processi legati al Cielo unico europeo: tra questi le attività operative del network, la partecipazione alle attività di ricerca e innovazione ed a quelle di implementazione legate a SESAR (Single European Sky ATM Research), la dimensione tecnologica del Single European Sky.



2. Le nuove proposte regolamentari

Come già ben rappresentato nelle relazioni del Governo e nel resoconto dei lavori delle precedenti sessioni di questa Commissione, la proposta della Commissione europea trae origine soprattutto dall'esigenza di affrontare e mitigare alcune aree di criticità, emerse nel corso dei recenti anni, e più nello specifico i problemi legati al cosiddetto *capacity crunch* degli anni 2018 e 2019, ovvero la mancanza di capacità ed i conseguenti effetti in termini di ritardi e perdite di efficienza. Va rimarcato che tali problemi hanno riguardato alcuni paesi, soprattutto della *core area* europea, certamente non l'Italia.

Nel riconfermare la validità degli obiettivi del Cielo Unico Europeo, pienamente condivisi, pur in un panorama operativo ad oggi così profondamente mutato a causa del Covid-19, si ritiene che le proposte contengano elementi di criticità per il sistema nazionale, che meritano un approfondimento ed auspicabilmente la modifica nell'ambito dell'iter legislativo in corso, al fine di consentire un miglior allineamento con gli interessi degli Stati membri e con gli obiettivi stessi del Cielo unico europeo.

Con riferimento alle analisi di questa Commissione, considerati gli effetti sul sistema nazionale del trasporto aereo e su ENAV in particolare, si condividono le criticità già evidenziate nelle relazioni del Governo e condivise da diversi Stati Membri nei recenti incontri del Consiglio dei Ministri dei Trasporti (l'ultimo lo scorso 8 dicembre), con specifico riferimento agli effetti delle proposte sugli assetti istituzionali nazionali, sulla designazione del fornitore di servizi alla navigazione aerea e sulla gestione dello spazio aereo oltre che sulla regolazione economica.

Per brevità illustrerò alcuni esempi di aree dove tali criticità sono, a nostro avviso, particolarmente marcate.

3. *Proposta modificata di regolamento sul cielo unico europeo (rifusione) COM (2020) 579*

Le previsioni del **Capitolo II**, in particolare con la proposta di *separazione tra le attribuzioni dell'autorità di vigilanza*, competente per le questioni attinenti al cielo unico europeo (NSA), e *quelle dell'autorità competente nel settore della sicurezza aerea*, determinerebbero un cambiamento rilevante degli attuali assetti del sistema nazionale basato su ENAC e ben funzionante; essa mostra le seguenti criticità:

- la **separazione della regolazione economica dagli altri aspetti** legati all'output nella fornitura dei servizi alle compagnie aeree - quali la sicurezza, la capacità dello spazio aereo e l'efficienza ambientale -



determinerebbe frammentazione e disomogeneità per la mancanza, da parte del regolatore, di una visione sistemica sui servizi forniti;

- la possibilità di delegare alla nuova PRB il ruolo oggi svolto dalle autorità nazionali di vigilanza, relativamente alle prestazioni dei service provider, **non consentirebbe di mantenere l'attuale assetto che** – appunto tramite il ruolo delle autorità nazionali di vigilanza - **assicura elevati gradi di sicurezza e performance del sistema**, grazie alla conoscenza approfondita della realtà economica, operativa e sociale del contesto nazionale;
- infine, va evidenziata **la asimmetria della proposta** della Commissione europea, che propone la **separazione di competenze** delle autorità a **livello nazionale, ma al tempo stesso concentra in seno all'agenzia europea EASA** le funzioni di regolazione economica, attraverso la costituenda PRB (organo di valutazione delle prestazioni), e le già presenti competenze di safety.

Il Capitolo III, relativo alla fornitura di servizi, tratta i *temi di maggior rilievo per la Società*, in quanto relativi alla *designazione dei fornitori dei servizi* del traffico aereo, ai *piani di prestazione* e *all'apertura al mercato di alcuni servizi*. Tra le *principali e più rilevanti criticità* vorrei segnalare quanto segue:

- la **rimozione dell'esplicito riferimento alla discrezionalità degli Stati membri nella designazione** del fornitore dei servizi, prevista invece dalla normativa vigente, solleva *dubbi di compatibilità con il rispetto degli obblighi e delle prerogative nazionali*, come previste anche dalla Convenzione di Chicago sull'aviazione civile internazionale a presidio della sovranità; inoltre, **problematica appare poi la previsione di un limite alla designazione del provider**, per una durata massima di 10 anni, benché rinnovabile: appare palese che *questa risulta suscettibile di generare impatti significativi sulla Società, sebbene al momento non quantificabili. Essa inoltre non risulta essere coerente con i fisiologici cicli, ben più lunghi*, di pianificazione ed investimento in aree chiave quali le infrastrutture tecnologiche e la formazione altamente qualificata del personale operativo;
- la **disciplina eccessivamente dettagliata** in merito alle tematiche della gestione delle prestazioni e della tariffazione, attualmente contenute in regolamenti attuativi, *rischia di irrigidire eccessivamente un quadro normativo che per sua natura deve essere generale*. Inoltre, *un'analisi accurata degli effetti a livello nazionale ed europeo* appare necessaria in merito ad alcune proposte tra cui la possibile creazione di una zona unica di tariffazione e la modulazione obbligatoria delle tariffe, i cui benefici in termini ambientali e di prestazioni non sono chiari;



- la proposta introduce alcuni meccanismi finalizzati a favorire la **creazione di un mercato dei dati** attraverso la separazione volontaria dei servizi di navigazione aerea di meteorologia (MET), Informazioni Aeronautiche (AIS) e Comunicazione, Navigazione e Sorveglianza (CNS), per i quali si prevede una separazione in senso sia organizzativo che contabile. In proposito, si rileva che *tale separazione non tiene conto di come questi elementi siano tra di loro legati a livello operativo e tecnico e, soprattutto, non considera le sinergie, le economie di scala ed i conseguenti benefici economici ed operativi che derivano oggi dalla loro gestione unitaria;*
- con l'obiettivo generale di aprire al mercato, si introduce inoltre **l'obbligatorietà di bandi di gara locali, a livello aeroportuale**, per la fornitura dei servizi di controllo del traffico aereo presso i terminali (gli aeroporti). La proposta *non tiene conto della facoltà che gli Stati, già oggi, hanno di procedere in tal senso*, dove questo possa portare benefici a livello locale e nazionale. D'altra parte, *non viene debitamente considerato il rischio di parcellizzazione e frammentazione dei servizi*, non consentendo una gestione unitaria ed efficiente delle operazioni aeroportuali, che sono poi strettamente correlate alla più ampia gestione dello spazio aereo nazionale. Su questo tema, va evidenziato anche che tali previsioni sembrano *in contrasto con uno dei principi chiave che sottendono la proposta regolamentare, ovvero il superamento della frammentazione del sistema*. Analoghe considerazioni valgono, ovviamente, per la previsione della possibilità di aprire al mercato i servizi di controllo di avvicinamento, oggi pienamente integrati nei sistemi di gestione delle operazioni di rotta proprio ai fini di una migliore sicurezza, gestione operativa ed efficienza economica.

In merito a tutto quanto precede, sarebbe pertanto opportuna una **rimodulazione del testo in discussione**, che vada nel senso di mantenere per gli Stati Membri le idonee prerogative di discrezionalità nella decisione sul modello di funzionamento da attuare, in base alle caratteristiche ed 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.

- sempre nello stesso capitolo, con riferimento ad alcuni **requisiti di territorialità europea** proposti nell'articolo 8 para. 4 e relativi ad alcune infrastrutture tecnologiche, occorre osservare che in taluni casi essi rischiano di impattare negativamente il sistema del trasporto aereo, con un deterioramento di servizi erogati già oggi sulla base delle tecnologie satellitari, che in molti casi hanno natura globale e non esclusivamente europea.



Il **Capitolo IV** – relativo alla **Gestione della rete** prevede un *rafforzamento del gestore europeo della rete (Network Manager)*. ENAV condivide il maggior focus sulla visione cosiddetta *network-centric*, purché questo sia legato ad un rafforzamento dei processi decisionali (cosiddetto *cooperative decision making – CDM*). Si ritiene tuttavia che alcuni elementi della proposta possano rappresentare criticità quanto al rispetto delle prerogative nazionali in fatto di sovranità e difesa nazionale nonché di gestione dello spazio aereo; in particolare:

- le previsioni in materia di **funzioni del gestore della rete presentano ambiguità** circa i rispettivi ambiti di competenza del livello europeo e di quello nazionale, laddove va invece rimarcato che *la responsabilità finale delle operazioni rimane in capo ai service provider*, agli aeroporti ed alle compagnie aeree. Dovrebbe pertanto essere chiarito che il ruolo del *Network Manager* europeo è quello di facilitare, supportare e coordinare le operazioni degli ANSP e degli altri attori del settore a livello europeo e non quello di imporre misure individuali. Al tempo stesso, si condivide l'esigenza di elaborare meccanismi di escalation delle misure, con il pieno coinvolgimento degli attori del settore e degli Stati membri, per assicurare il rispetto di quanto previsto nel piano operativo della rete (*Network Operations Plan*).
- Sempre **con riferimento al Network Manager**, la proposta riconosce allo stesso un ruolo nella *gestione delle infrastrutture*: vale la pena di evidenziare che la maggior parte delle infrastrutture europee sono possedute, gestite ed utilizzate dai service provider, dagli aeroporti e dalle compagnie aeree, e non dal Network Manager. Infatti l'attuale coordinatore delle attività infrastrutturali, *il Deployment Manager europeo*, è costituito proprio da tali attori ed è già in corso un'iniziativa, tra gli stessi ed il Network Manager europeo, per la creazione di un *partenariato che possa rispondere al meglio alle necessità di coordinamento delle attività di implementazione e infrastrutturali a livello europeo*.

In sintesi, si ritiene che la proposta della Commissione in materia di gestore della rete, pur se astrattamente condivisibile quanto alla *ratio*, dovrebbe essere rivista tenendo conto della necessità di meglio definire le rispettive competenze del network manager europeo e degli altri operatori, salvaguardando le competenze nazionali e di difesa nella gestione dello spazio aereo.

4. Proposta normativa in materia di competenze di EASA (COM (2020) 577)

Infine, con riferimento alla **proposta COM (2020) 577, relativa alla capacità dell'Agencia dell'Unione europea per la sicurezza aerea di agire in qualità di**



organo di valutazione delle prestazioni del cielo unico europeo (o PRB), evidenzio di seguito alcune criticità e spunti di riflessione, per quanto concerne le possibili ricadute della stessa sul buon funzionamento del sistema nazionale e sugli aspetti di competenza di ENAV:

- le nuove **attività affidate alla PRB** necessitano di un'approfondita conoscenza delle specificità locali. La proposta prevede per le autorità nazionali un ruolo secondario e consultivo, che accantona di fatto il corrente assetto, nel quale le stesse svolgono un ruolo chiave per quanto attiene ai piani di prestazione di rotta, con riferimento dunque alla regolazione economica del settore;
- la proposta appare **al presente formulata in mancanza di una metodologia e di meccanismi stabili e condivisi per determinare i piani di prestazione**. Alcuni aspetti, quali l'imposizione di obiettivi, la possibilità di imporre la delega dei servizi in casi di inadempienza ovvero la possibilità di delegare alla PRB i compiti relativi all'attuazione dei sistemi di prestazioni e di tariffazione, *appaiono significativamente distanti dal rispetto delle prerogative nazionali*;
- il **finanziamento della PRB** passerebbe dall'attuale modello, con fondi dal budget dell'UE, ad uno nuovo nel quale lo stesso *viene assicurato attraverso le tariffe pagate dalle compagnie aeree*. Tale innovazione appare non appropriata in termini di principio e ancora di più nella corrente fase di profonda sofferenza, per tutti gli attori del settore, a causa della pandemia da Covid-19.

Ringrazio per l'opportunità di audizione e sono a piena disposizione per ogni ulteriore chiarimento ed elemento informativo.