

IL SISTEMA DELLE PRESTAZIONI E LA SICUREZZA
NELLA GESTIONE DEL TRAFFICO AEREO EUROPEO *

Chiara Vagaggini **

SOMMARIO: 1. Premessa – 2. La realizzazione degli obiettivi del Cielo unico europeo secondo i quattro settori essenziali di prestazione – 3. I piani di miglioramento delle prestazioni aeree nei recenti indirizzi di riforma unionali – 4. La sicurezza nell'ambito dello schema di prestazioni – 5. Conclusioni.

1. – Il quadro normativo in materia di Cielo unico europeo, diretto al superamento di un'architettura dello spazio aereo basata sui confini nazionali e costituito, in origine, dai noti reg. (CE) n. 549/ 2004, n. 550/2004, n. 551/2004 e n. 552/2004 ¹, subisce, nel corso degli anni, talune significative

* Nelle more della pubblicazione del contributo è stato adottato il Reg. (UE) 2024/2803 del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 ottobre 2024 relativo all'attuazione del cielo unico europeo (rifusione), che sostanzialmente riproduce il contenuto dell'accordo provvisorio (Final Compromise Text for SES II+ Recast), cui si fa riferimento nel corso della trattazione

** Professore associato di Diritto della navigazione nell'Università di Roma "Tor Vergata". Componente dell'unità dell'Università di Napoli Parthenope del Prin 2022 (CUP J53D23009300006 – codice identificativo PRIN_2022F4FLSF_001) "ATM, Drones and D.A.N.T.E. (Digitalization, Artificial Intelligence and New Technologies for Environment)". Il presente contributo è frutto di attività di ricerca finanziata dal Prin sopracitato.

Autore corrispondente: prof.ssa Francesca Salerno, Associate Investigator dell'Università di Napoli Parthenope.

¹ Cfr. 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, in G.U.U.E. L 96 del 31 marzo 2004, 1; del reg. (CE) n. 550/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 10 marzo 2004, sulla fornitura di servizi di navigazione aerea nel cielo unico europeo, in G.U.U.E. L 96 del 31 marzo 2004, 10; del reg. (CE) n. 551/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 10 marzo 2004, sull'organizzazione e l'uso dello spazio aereo nel cielo unico europeo, in G.U.U.E. L 96 del 31 marzo 2004, 20; del reg. (CE) n. 552/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 10 marzo 2004, sull'interoperabilità della rete europea di gestione del traffico aereo, in G.U.U.E. L 96 del 31 marzo 2004, 26. Sul punto, cfr., A. Masutti, *Il diritto aeronautico*, Torino, 2023, 287 ss.; B. Van Houtte, *The Single European Sky: EU Reform of Air Traffic Mana-*

127

*Supplemento "ATM, Drones and Digitalization,
Artificial Intelligence and New Technologies for Environment"*

Rivista di diritto dell'economia, dei trasporti e dell'ambiente, ISSN 1724-7322



modifiche al fine di conseguire livelli crescenti di sicurezza, efficienza e capacità del sistema di trasporto aereo unionale. Nel 2009 si attua una sostanziale revisione della disciplina vigente ², sia per effetto dell'adozione del reg. (CE) n. 1070/2009 ³, istitutivo del *Single European Sky (SES) II* e che ha visto, tra gli altri, l'introduzione dei meccanismi basati sulle prestazioni (*Performance Scheme – PS*), sia mediante il reg. (CE) n. 1108/2009 ⁴ che, a modifica del reg. (CE) n. 216/2008 ⁵, estende le norme dell'Unione europea ed i compiti della Agenzia Europea per la Sicurezza Aerea (AESA) ⁶ in materia di sicurezza aerea

gement, in L. Ortiz Blanco, B. Van Houtte (EDS.), *EU Regulation and Competition Law in the Transport Sector*, Oxford, 2017; 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; Id., *L'accesso alla fornitura dei servizi della navigazione aerea nel diritto comunitario*, in *Studi in onore di Leanza U.*, vol. III., Napoli, 2008, 1767; Id., *Il pacchetto di regolamenti comunitari per la realizzazione del Cielo Unico Europeo*, in *Studi in memoria di Elio Fanara*, I, Milano, 2006, 57 ss.; S. Hobe-K. Irmén-C. Plingen, *Privatization of German and Other European Air Navigation Service providers and the single European Sky Regulations*, in *Air & Space Law*, 2007, vol. 32, 168-178; M. M. Comenale Pinto, *Dei servizi della navigazione aerea*, in *Il diritto aeronautico fra ricodificazione e disciplina comunitaria*, a cura di B. Franchi, S. Vernizzi, Milano, 2007, 95 ss.; Id., *Organizzazione e responsabilità nei servizi di traffico aereo*, relazione al 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 ss.; E. Turco Bulgherini, *La riforma del codice della navigazione*, in *Nuove leggi civili*, Padova, 2006, 1348.

² L'iniziativa viene presentata dalla Commissione europea mediante la comunicazione "Cielo unico europeo II: verso un trasporto aereo più sostenibile ed efficiente", COM(2008) 389 def.

³ Reg. (CE) n. 1070/2009, del parlamento europeo e del Consiglio, del 21 ottobre 2009, recante modifica ai 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, in G.U.U.E. L 300 del 14 novembre 2009, 34.

⁴ Reg. (CE) n. 1108/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 ottobre 2009, che modifica il regolamento (CE) n. 216/2008 per quanto riguarda gli aeroporti, la gestione del traffico aereo e i servizi di navigazione aerea e abroga la direttiva 2006/23/CE, in G.U.U.E. L 309 del 24 novembre 2009, 51.

⁵ Reg. (CE) n. 216/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 febbraio 2008, recante regole comuni nel settore dell'aviazione civile e che istituisce un'Agenzia europea per la sicurezza aerea, e che abroga la direttiva 91/670/CEE del Consiglio, il regolamento (CE) n. 1592/2002 e la direttiva 2004/36/CE, in G.U.U.E. L 79 del 19 marzo 2008, 1.

⁶ Sull'AESA, cfr., S. Vernizzi, *La certificazione dei prodotti aeronautici nella legislazione interna, internazionale ed europea*, in *Riv. dir. nav.*, 2018, 620; C. Cifaldi, *Profili evolutivi dell'European Aviation Safety Agency*, in *Il diritto aeronautico fra ricodificazione e disciplina comunitaria*, a cura di B. Franchi, S. Vernizzi, Milano, 2007, 69; V. Randazzo, *Alcuni profili problematici relativi all'attribuzione di funzioni all'Agenzia europea per la sicurezza aerea*, in *Dir. Ue.*, 2004, 847.

alla gestione del traffico aereo (*Air Traffic Management* - «ATM») ai servizi di navigazione aerea (*Air Navigation Services* - «ANS») e alle operazioni aeroportuali, nonché per effetto della parallela adozione di numerose norme tecniche e di attuazione. Tali competenze vengono successivamente ampliate e innovate dal reg. (UE) 2018/1139⁷ che procede ad un significativo aggiornamento della normativa in materia di sicurezza aerea e introduce norme dirette a garantire una maggiore competitività e sostenibilità ambientale del settore.

Coerentemente con le politiche dell'Organizzazione internazionale dell'aviazione civile (ICAO), la riforma del Cielo unico europeo intende, in questa fase, intervenire, in modo specifico, su talune aeree considerate critiche, quali l'ambiente, la capacità e l'efficienza dei costi, al fine di migliorare il funzionamento del sistema aeronautico europeo nel rispetto degli obiettivi imperativi in materia di sicurezza e tenendo conto del necessario adeguamento della normativa settoriale al rapido progresso tecnologico del settore. A tal fine si richiede una gestione coordinata della rete di trasporto aereo a livello comunitario diretta a ridurre la frammentazione dello spazio aereo europeo e volta al superamento delle frontiere nazionali.

A seguito di talune difficoltà relative all'effettiva realizzazione del programma di riforma SES, nel 2013, viene presentata un'ulteriore proposta di modifica, il SES II *plus* [COM (2013) 410 final]⁸, con la quale si delineano nuove misure per incoraggiare una più attiva collaborazione tra Stati membri nel raggiungimento degli obiettivi relativi alla creazione di uno spazio europeo comune senza discostarsi dai principi e gli obiettivi originari. La citata proposta legislativa del 2013, diretta ad affrontare il problema dell'efficienza e delle prestazioni⁹, contempla la rifusione dei quattro regolamenti che isti-

⁷ Reg. (UE) 2018/1139 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 regolamenti (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 regolamenti (CE) n. 552/2004 e (CE) n. 216/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio e il regolamento (CEE) n. 3922/91 del Consiglio, in G.U.U.E. L 212 del 22 agosto 2018, 1.

⁸ Cfr. M. P. Rizzo, *I servizi della navigazione aerea dal SES I al SES II+*  *qualificazione ed accesso alla fornitura*, in *Il controllo del traffico nella navigazione. Stato dell'arte e evoluzione*, a cura di C. Ingratoci, A. Marino, Napoli, 2022, 85 ss.

⁹ Come si legge nella comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, dal titolo "Accelerare l'attua-

tuiscono il Cielo unico europeo, nonché la modifica del regolamento istitutivo dell'EASA. L'intento perseguito è diretto ad una più rapida attuazione del programma, in vista degli aumenti di traffico previsti e nell'ottica del necessario superamento di uno spazio aereo ancora frammentato che determina inefficienze, nonché costi aggiuntivi (stimati in circa cinque miliardi di euro all'anno) a danno delle compagnie aeree e degli utenti. Il testo di modifica si propone, inoltre, di apportare maggiore chiarezza tra il quadro normativo SES, in materia di Cielo unico europeo e la regolamentazione AESA che, come già rilevato, per effetto del sopra citato reg. n. 1108/2009 estende le competenze dell'Agenzia alla gestione del traffico aereo e ai servizi di navigazione aerea ma, determinando, talune sovrapposizioni normative rispetto alla disciplina predisposta dai regolamenti istitutivi del Cielo unico europeo.

Tale iniziativa, tuttavia, non viene portata a termine e, nel settembre 2020, la Commissione europea adotta un'ulteriore proposta (su cui *infra* par. 3), a fronte della necessità di prevedere misure efficaci atte a garantire una gestione più sostenibile e resiliente del traffico aereo, conformemente ai nuovi dettami del *Green Deal* europeo che, come noto, richiedono una significativa riduzione delle emissioni nocive prodotte dai trasporti, al fine di conseguire l'ambizioso obiettivo della neutralità climatica entro il 2050¹⁰. Detto aggiornamento, at-

zione del cielo unico europeo", dell'11 giugno 2013, [COM(2013) 408 final]: "il sistema di prestazioni è l'elemento fondamentale per misurare i risultati del cielo unico europeo. Sulla base di un sistema di definizione degli obiettivi, pianificazione, monitoraggio e comunicazione nei quattro settori essenziali di prestazioni quali sicurezza, ambiente, capacità e efficacia sotto il profilo dei costi, il sistema di prestazioni definisce il quadro in cui i prestatori di servizi sono obbligati a cambiare, al fine di fornire servizi migliori a costi più bassi".

¹⁰ Mediante l'Accordo di Parigi del 2015 sul clima, siglato il 12 dicembre 2015 ed in vigore il 4 novembre 2016 [COM(2019) 640 final dell'11 dicembre 2019], sono definiti importanti obiettivi di riduzione delle emissioni nocive nell'aria, valevoli per tutti i settori economici, compreso il trasporto aereo internazionale. Con successiva approvazione della normativa europea sul clima, per effetto del reg. (UE) 2021/1119 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 giugno 2021, che istituisce il quadro per il conseguimento della neutralità climatica e che modifica il regolamento (UE) 2018/1999 «Normativa europea sul clima» (in G.U.U.E. L 243 del 9 luglio 2021, 1), l'Unione europea si prefigge il raggiungimento della neutralità climatica entro il 2050, con l'obiettivo intermedio di ridurre le emissioni nette di gas serra di almeno il 55% entro il 2030, rispetto ai livelli del 1990. Il settore del trasporto aereo è interessato, inoltre, dalle iniziative proposte nel pacchetto legislativo «Fit For 55», presentato dalla Commissione il 14 luglio 2021. Sulle tematiche relative al *Green Deal* europeo, C. Telesca, *Riflessioni su sviluppo sostenibile e tutela ambientale nel settore dei trasporti*, in questa *Rivista*, 2024, 199 ss.; cfr., P. Cucumile, Il "*Green Deal*" europeo, in *ambientedit-*

tualmente ancora in fase di discussione, consta di una proposta modificata di rifusione del *SES II plus*¹¹, che definisce nel complesso il sistema del Cielo unico europeo, rivisitandone i contenuti a seguito dei cambiamenti intervenuti, e di una proposta di modifica del reg. (UE) 2018/1139¹² in merito alle competenze dell'AESA, quale organo valutativo sul funzionamento del Cielo unico europeo. In data 3 giugno 2021 il Consiglio europeo, pur concordando con la Commissione in merito agli obiettivi prefissi, esprime il proprio orientamento generale discostandosi, significativamente, dalle modalità proposte per il raggiungimento di tali finalità. A seguito della conclusione dell'accordo provvisorio tra il Consiglio e il Parlamento europeo, nel marzo 2024, nonché della successiva approvazione da parte della Commissione Trasporti e Turismo (9 aprile 2024), sono attesi i passaggi di adozione formale da parte dei colegislatori ai fini della pubblicazione in Gazzetta ufficiale Ue del testo di riforma (sul punto, *infra*, par 3). Il nuovo quadro normativo intende snellire l'attuale architettura dello spazio aereo europeo in quanto composto da un mosaico di ventisette giurisdizioni di controllo che sono responsabili di rotte di volo più lunghe, non efficienti e dal costo ambientale maggiore.

2. – Al fine di migliorare l'efficienza dei servizi di navigazione aerea e le funzioni di rete nel cielo unico europeo è istituito, ai sensi dell'art. 11 del reg. (CE) n. 549/2004, come novellato dal citato reg. (CE) n. 1070/2009, un sistema di prestazioni che attribuisce alla Commissione il compito di individuare i requisiti di efficienza e di monitorare il raggiungimento dei relativi *target*, avvalendosi dell'ausilio di Eurocontrol o di un altro organismo im-

to.it, 1/2021, 391 ss; L. Lionello, *Il "Green Deal" europeo. Inquadramento giuridico e prospettive di attuazione*, in *JusOnline*, 2/2020, 105 ss. Sulla sostenibilità del trasporto aereo, sia consentito il rinvio a C. Vagaggini, *Sostenibilità dei voli e degli scali aeroportuali*, in *Riv. dir. nav.*, 2021, 217 ss.; E. G. Rosafio, *Osservazioni in tema di trasporto aereo e ambiente*, in *Riv. dir. nav.*, 2020, 1011 ss.; G. Tellarini, *Trasporto aereo e ambiente: inquinamento aereo acustico e gassoso*, in *Riv. dir. nav.*, 2018, 585 ss; F. Salerno, *Le recenti misure per contrastare l'impatto ambientale del trasporto aereo*, in *Dir. mar.*, 2017, 68 ss.

¹¹ Cfr. Proposta modificata di regolamento del parlamento europeo e del Consiglio, relativo all'attuazione del cielo unico europeo (rifusione), del 22 settembre 2020, [COM(2020) 579 final].

¹² Cfr. 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, del 22 settembre 2020, [COM(2020) 577 final].

parziale e competente come organo di valutazione delle prestazioni, il cui ruolo consiste, per l'appunto nel «fornire consulenza alla Commissione, coordinandosi con le autorità nazionali di vigilanza e nell'assistere su richiesta nell'attuazione del sistema di prestazioni» (art. 11, par. 2). Come si avrà modo di approfondire nel corso della trattazione, con l'avvio delle attività per lo schema di prestazioni, per effetto della dec. di esecuzione (UE) 2016/2296 della Commissione¹³, viene costituito l'organo tecnico consultivo *PRB* (*Performance Review Body*) cui sono attribuite dette competenze, da esercitare in collaborazione con l'AESA, ai fini dell'elaborazione degli obiettivi prestazionali a livello dell'Unione e per una loro corretta attuazione.

Nel *Considerando* n. 12 dello stesso regolamento del 2009 si specifica che allo scopo di «migliorare l'efficienza della gestione del traffico aereo e dei servizi di navigazione aerea è necessario stabilire un quadro per la definizione, la realizzazione e l'applicazione di obiettivi prestazionali vincolanti in settori essenziali in sintonia con le politiche dell'Organizzazione internazionale dell'aviazione civile (ICAO). Un'indispensabile caratteristica di tale quadro dovrebbe essere un meccanismo adeguato di resoconto, di esame, di valutazione e di diffusione dei dati sulle prestazioni dei servizi di navigazione aerea, come pure un pertinente programma di incentivi per favorire il conseguimento degli obiettivi».

Il novellato art. 11 del reg. (CE) n. 549/2004 istituisce il sistema di prestazioni per i servizi di navigazione aerea e le funzioni di rete in relazione a quattro ambiti prioritari, quali settori essenziali di prestazione, relativi a: sicurezza, ambiente, capacità ed efficacia sotto il profilo dei costi (art. 11, par. 1, lett. a). Gli stessi sono adottati dalla Commissione, conformemente alla procedura di cui all'art. 5, par. 3, tenendo conto dei contributi forniti dalle autorità nazionali di vigilanza, a livello nazionale o a livello di blocchi funzionali di spazio aereo¹⁴. La Commissione provvede a motivare, per ogni

¹³ Dec. di esecuzione (UE) 2016/2296 della Commissione, del 16 dicembre 2016, che istituisce il gruppo indipendente di esperti designato come organo di valutazione delle prestazioni del cielo unico europeo, in G.U.U.E L 344 del 17 dicembre 2016, 92.

¹⁴ I blocchi funzionali di spazio aereo (*Functional Airspace Block – FAB*) sono intesi a porre rimedio alla frammentazione dello spazio aereo europeo ristrutturandolo in base ai flussi di traffico anziché ai confini nazionali. L'intento è quello di consentire una cooperazione rafforzata, ossia una migliore gestione dello spazio aereo, l'ottimizzazione della rete delle rotte un'economia di scala attraverso l'integrazione dei servizi o anche le fusioni tra fornitori di servizi oltre le frontiere nazionali, riducendo in tal modo i costi dei servizi di navigazione aerea (note sintetiche sull'Unione europea, 2023). Sul punto, cfr., L. Trovò, *Il processo d'integrazione degli spazi aerei europei: dalla riorganizza-*

obiettivo prestazionale stabilito a livello dell'Unione, i presupposti che ne giustificano la loro adozione e che tengono conto dei contributi provenienti dal gestore della rete, dalle autorità di vigilanza nazionali e da altri dati fattuali. A tal fine vengono valutate le previsioni di traffico, la composizione dei gruppi di fornitori di servizi di navigazione aerea o i blocchi funzionali di spazio aereo aventi un ambiente economico operativo simile.

Sulla base degli indicatori stabiliti a livello europeo gli Stati membri redigono piani nazionali o piani per blocchi funzionali di spazio aereo ¹⁵ in linea con la procedura attualmente disciplinata da reg. di esecuzione (UE) 2019/317 ¹⁶ e, in parte, rivisitata dal Legislatore europeo per rispondere agli effetti della crisi pandemica. Detti piani includono gli obiettivi previsti nonché un adeguato sistema di incentivi, finalizzato a premiare o penalizzare le prestazioni effettive rispetto agli obiettivi prestazionali adottati. Il settore essenziale di prestazione concernente la sicurezza non è soggetto a incentivi a causa della sua natura imperativa.

All'elaborazione di detti piani concorrono i fornitori di servizi di navigazione aerea, i rappresentanti degli utenti dello spazio aereo nonché, laddove ritenuto opportuno, anche gli operatori e i coordinatori aeroportuali.

I piani di miglioramento delle prestazioni vengono trasmessi dagli Stati membri alla Commissione, ai fini della relativa valutazione e revisione, prima dell'inizio del periodo di riferimento che va da un minimo di tre anni ad un massimo di cinque, secondo quanto previsto dallo stesso art. 11, par. 3, lett d), di cui al novellato reg. (CE) n. 549/2004 ¹⁷.

zione in blocchi funzionali verso la globalizzazione dell'Air Traffic Management (ATM), in questa Rivista, 2011, 24 ss.

¹⁵ Per quanto concerne il nostro ordinamento, l'ENAC, in qualità di Autorità nazionale di regolazione, controllo e sorveglianza, nel settore dell'aviazione civile, è responsabile dell'elaborazione del Piano Nazionale di Prestazioni per i servizi della navigazione aerea che viene redatto conformemente al reg. di esecuzione (UE) 2019/317. Il Piano è predisposto dall'ENAC in stretta cooperazione con l'ENAV e l'Aeronautica Militare e adottato dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti che lo invia alla Commissione europea ai fini dell'approvazione. Mediante la dec. (UE) 2022/773, del 13 aprile 2022, la Commissione ha approvato il Piano di Performance italiano relativo al terzo periodo regolatorio (RP3) relativo al quinquennio 2020-2024.

¹⁶ Reg. di esecuzione (UE) 2019/317 della Commissione, dell'11 febbraio 2019, che stabilisce un sistema di prestazioni e di tariffazione nel cielo unico europeo e abroga i regolamenti di esecuzione (UE) n. 390/2013 e (UE) n. 391/2013, in G.U.U.E. L 56 del 25 febbraio 2019, 1.

¹⁷ A tale riguardo si rammenta che il primo periodo di riferimento (dal 2012 al 2014) è stato

La Commissione valuta la conformità degli obiettivi nazionali o per blocchi funzionali di spazio aereo rispetto agli obiettivi prestazionali comunitari; laddove gli stessi non sono in grado di soddisfare i criteri di valutazione di cui al par. 6, lett. *d*) del sopra citato regolamento, la Commissione può raccomandare alle autorità nazionali di vigilanza di rivedere i piani presentati e di adottare, se del caso, misure correttive (art. 11, par. 3, lett. *c*).

Gli Stati membri provvedono a pubblicare le versioni definitive dei rispettivi piani di miglioramento delle prestazioni solo dopo che la Commissione ha constatato che gli obiettivi in essi contenuti sono coerenti con quelli prefissati a livello unionale per il periodo di riferimento interessato.

Mediante il citato reg. (UE) n. 691/2010, all'art. 7 si introduce il primo arco temporale di vigenza del sistema delle prestazioni (2012-2014) nonché la durata dei periodi successivi: "che comprenderanno cinque anni civili, a meno che non venga deciso altrimenti attraverso una modifica del presente

introdotto mediante il reg. (UE) n. 691/2010 della Commissione, del 29 luglio 2010, che istituisce un sistema di prestazioni per i servizi di navigazione aerea e le funzioni di rete e modifica il regolamento (CE) n. 2096/2005 che stabilisce requisiti comuni per la fornitura di servizi di navigazione aerea (in G.U.U.E. L 201 del 3 agosto 2010, 1) e per effetto della decisione della Commissione, del 21 febbraio 2011, recante fissazione degli obiettivi prestazionali e delle soglie di allarme a livello dell'Unione europea per la fornitura di servizi di navigazione aerea per il periodo 2012-2014 (in G.U.U.E. L 48 del 23 febbraio 2011, 16). Con il regolamento di esecuzione (UE) n. 390/2013 della Commissione, del 3 maggio 2013, che istituisce un sistema di prestazioni per i servizi di navigazione aerea e le funzioni di rete (in G.U.U.E. L 128 del 9 maggio 2013, 1) e con la 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, in G.U.U.E. L 71 del 12 marzo 2014, 20. Mediante il citato reg. di esecuzione (UE) 2019/317 e con decisione di esecuzione (UE) 2019/903 della Commissione, del 29 maggio 2019 (in G.U.U.E. L 144 del 3 giugno 2019, 49), vengono fissati gli obiettivi prestazionali relativi al terzo periodo di riferimento, compreso tra il 2020 e il 2024. A seguito dei noti sviluppi pandemici che, come noto, hanno determinato, a partire dal primo trimestre del 2020, un forte calo del traffico aereo per effetto delle misure di contenimento dettate dalla pandemia, si è reso necessario intervenire con l'adozione di misure eccezionali nel corso del terzo periodo di riferimento mediante adozione del reg. (UE) 2020/1627 della Commissione, del 3 novembre 2020, relativo a misure eccezionali per il terzo periodo di riferimento (2020-2024) del sistema di prestazioni e di tariffazione nel cielo unico europeo dovute alla pandemia di COVID-19 (in G.U.U.E. L 366 del 4 novembre 2020, 7). A norma dell'art. 2 par. 1, di tale ultimo regolamento citato, il 2 giugno 2021 la Commissione ha adottato la decisione di esecuzione 2021/891 (in G.U.U.E. L 195 del 3 giugno 2021, 3) che ha abrogato la sopra citata decisione di esecuzione (UE) 2019/903 e ha stabilito gli obiettivi prestazionali rivisti a livello dell'Unione per l'RP3.

regolamento". Con approvazione del reg. di esecuzione (UE) n. 390/2013 (v. nota n. 17), successivamente abrogato per effetto del reg. di esecuzione (UE) 2019/317, si stabilisce che al pari degli altri settori essenziali di prestazioni (capacità, ambiente ed efficienza dei costi), anche per l'area essenziale di prestazione della sicurezza siano identificati specifici indici di prestazione e target per la valutazione della "*Safety Performance*" e per la valutazione dell'interdipendenza tra le diverse aree di prestazione.

Il reg. di esecuzione (UE) 2019/317 interviene, come già anticipato, a stabilire norme e procedure dettagliate per l'attuazione del sistema di prestazioni e di tariffazione. Dal *Considerando* n. 5 dello stesso regolamento si evince che la necessità di disciplinare in maniera più esaustiva il sistema di prestazione e di tariffazione persegue il fondamentale obiettivo di migliorare l'efficienza dei servizi di navigazione aerea mediante un'impostazione "*gate to gate*", che copre sia i servizi di navigazione aerea di rotta, sia quelli presso i terminali (che concernono il controllo del traffico aereo in fase di avvicinamento, decollo e/o atterraggio). Ciò al fine di contribuire ad una riduzione delle emissioni di gas a effetto serra e consentire un utilizzo ottimale dello spazio aereo, tenendo conto dei flussi di traffico nello spazio aereo europeo.

L'art. 10 del reg. (UE) 2019/317 si occupa, nello specifico, dei piani di miglioramento delle prestazioni che sono elaborati dalle Autorità nazionali di vigilanza a livello nazionale o a livello di blocchi funzionali di spazio aereo (art. 10, par. 1) conformemente al modello di cui all'allegato II dello stesso regolamento. Il successivo par. 2 enuncia i diversi elementi che gli stessi contengono, tra i quali: gli obiettivi prestazionali nazionali e FAB vincolanti; i costi determinati per i servizi di navigazione aerea di rotta e presso i terminali; i sistemi di incentivi istituiti a norma dell'articolo 11 dello stesso regolamento; una descrizione delle principali misure volte a conseguire gli obiettivi prestazionali; le previsioni di traffico di rotta e presso i terminali, nonché altre informazioni specificate dal comma 2 del sopra citato art. 10. Il sistema di incentivi è regolamentato dall'art. 11 che, come anticipato, trova applicazione nei settori essenziali concernenti l'efficienza economica e la capacità e applicandosi ai servizi di navigazione aerea di rotta e presso i terminali.

Il capo IV disciplina l'adozione, valutazione e revisione dei piani di miglioramento delle prestazioni sulla base di un complesso meccanismo sul

quale il legislatore europeo è dovuto nuovamente intervenire per rispondere ai sopravvenuti cambiamenti dettati dagli effetti provocati dalla crisi pandemica.

La significativa riduzione del traffico aereo, determinata dall'adozione di provvedimenti restrittivi per il contenimento del contagio, incide significativamente sui processi in corso e sulle misure di attuazione del sistema di prestazioni e di tariffazione relative al terzo periodo di riferimento (2020-2024), rendendo necessaria una modifica sostanziale dell'iter di approvazione dei piani di miglioramento. Si introducono, pertanto, norme di carattere eccezionale per effetto del citato reg. di esecuzione (UE) 2020/1627 che adottano un regime derogatorio rispetto a quanto normato dal reg. (UE) 2019/317. Considerando, infatti, che sia i progetti dei piani di miglioramento delle prestazioni presentati dagli Stati membri alla Commissione per l'RP3, che gli obiettivi prestazionali a livello dell'Unione erano stati fissati prima dell'evento pandemico, con il reg. (UE) 2020/1627 vengono predisposti nuovi obiettivi di efficienza per i fornitori di servizi alla navigazione aerea nonché piani di miglioramento rivisti, adeguati al mutato contesto del settore. Detta disciplina introduce, inoltre, nuove tempistiche per la revisione dei piani di miglioramento per il periodo 2020-2024 nonché diversi obiettivi di efficienza economica che si applicano retroattivamente a partire dall'inizio del periodo di riferimento, in conformità all'articolo 17, par. 2, del reg. (UE) 2019/317.

Gli obiettivi prestazionali rivisti vengono successivamente regolamentati mediante la citata decisione (UE) 2021/891 che abroga la decisione (UE) 2019/903 concernente, come già rilevato, gli obiettivi prestazionali a livello dell'Unione relativi al terzo periodo di riferimento.

Con riguardo al più attuale *Reference Period 4* (2025-2029), successivamente alla relazione presentata alla Commissione dall'organo di valutazione delle prestazioni (*PRB*), in data 29 settembre 2023 e che definisce, nello specifico, le ipotesi, le motivazioni e l'analisi alla base degli intervalli indicativi proposti per ciascun settore essenziale di prestazione (*Key performance area* «KPA»), la Commissione europea adotta la decisione (UE) 2023/2481¹⁸,

¹⁸ Dec. (UE) 2023/2481 della Commissione, del 10 novembre 2023, che definisce intervalli indicativi per gli obiettivi prestazionali a livello dell'Unione per la rete di gestione del traffico aereo per il quarto periodo di riferimento (2025-2029), in G.U.U.E. L 2023/2481 del 14 novembre 2023.

concernente i valori indicativi per gli obiettivi prestazionali. In virtù di ciò, a seguito delle previste consultazioni delle autorità di vigilanza nazionali e degli attori del settore, mediante la decisione di esecuzione (UE) 2024/1688 del 12 giugno 2024 ¹⁹ si provvede a definire gli obiettivi prestazionali a livello dell'Unione per la rete di gestione del traffico aereo per il quarto periodo di riferimento compreso tra il 1° gennaio 2025 e il 31 dicembre 2029. Su tali basi i *service provider* europei, unitamente alle autorità nazionali di vigilanza, saranno tenuti a redigere i propri piani di *performance* in linea con gli obiettivi stabiliti a livello europeo. Detti piani, come da procedura indicata, dovranno essere successivamente inviati alla Commissione europea entro il 1° ottobre 2024 e sottoposti alle relative verifiche ai fini dell'approvazione.

3. – A seguito dell'evento pandemico, nonché per un necessario adeguamento ai principi espressi nella comunicazione sul *Green Deal* europeo del dicembre 2019, la Commissione europea procede ad una sostanziale rivisitazione del *SES II plus*, mediante la presentazione di due nuove proposte di regolamenti, pubblicate nel settembre 2020 che sono dirette ad un miglioramento dell'efficienza complessiva dell'organizzazione e della gestione dello spazio aereo europeo. Come anticipato, le due citate proposte della Commissione intendono modificare la disciplina di cui al reg. (UE) 2018/1139, relativo alle competenze AESA, e rifondere in un unico testo normativo la vigente regolamentazione del Cielo unico europeo, in linea con gli sviluppi tecnologici e i mutamenti intervenuti nel contesto politico europeo. Gli aggiornamenti proposti tengono conto delle raccomandazioni contenute nella relazione speciale sul Cielo unico europeo, pubblicata dalla Corte di Conti nel 2017 ²⁰, nonché di quanto esposto dalla stessa Corte in una successiva relazione e in un documento di analisi presentati nel 2019 ²¹.

¹⁹ Dec. di esecuzione (UE) 2024/1688 della Commissione, del 12 giugno 2024, relativa alla definizione di obiettivi prestazionali a livello dell'Unione per la rete di gestione del traffico aereo per il quarto periodo di riferimento compreso tra il 1° gennaio 2025 e il 31 dicembre 2029, in G.U.U.E. L 2024/1688 del 17 giugno 2024.

²⁰ Corte dei Conti Europea, relazione speciale n. 18/2017, "Il Cielo unico europeo non è ancora una realtà, nonostante l'avvenuto cambiamento culturale", nella quale la Corte formula una serie di raccomandazioni rivolte alla Commissione europea e agli Stati membri per contribuire a una maggiore efficacia del cielo unico europeo.

²¹ Corte dei Conti Europea, relazione speciale n. 11/2019, "La normativa dell'UE per la modernizzazione della gestione del traffico aereo ha conferito un valore aggiunto, ma il finanziamento

Per quanto in questa sede maggiormente rileva, nella proposta modificata di regolamento n. 579 del 2020 vengono introdotti rilevanti cambiamenti anche con riferimento al complesso meccanismo del sistema di prestazioni, così come sinteticamente descritto nel paragrafo precedente. Gli artt. 10 ss. del documento sopra citato contengono elementi di novità rispetto all'attuale regolamentazione, andando, di fatto, ad affidare agli stessi fornitori di servizi di traffico aereo designati il compito di elaborare i loro piani di miglioramento delle prestazioni e di presentarli, per l'approvazione, all'autorità competente che, a seconda dei casi, può essere un'Agenzia operante in qualità di organo di valutazione delle prestazioni, *Performance Review Body (PRB)*, o un'autorità nazionale di vigilanza.

Suddetta distinzione di competenze, proposta dalla Commissione attribuisce, nello specifico, a detta Agenzia, l'approvazione della ripartizione dei costi tra servizi di rotta e servizi presso i terminali, nonché l'approvazione dei piani di miglioramento delle prestazioni relative ai servizi di navigazione aerea di rotta. Alle autorità nazionali di vigilanza residua il compito di valutare e approvare i piani di miglioramento delle prestazioni relative ai servizi di navigazione aerea presso i terminali.

I fornitori di servizi di traffico aereo sono, pertanto, tenuti ad adottare due piani di prestazioni distinti a seconda che si tratti di servizi di navigazione aerea di rotta o presso i terminali (che concernono il controllo del traffico aereo in fase di avvicinamento, decollo e/o atterraggio).

La *ratio* di tale disciplina si rinviene nel *Considerando* n. 25 della citata proposta nel quale si stabilisce che “dati gli elementi transfrontalieri e di rete inerenti alla fornitura di servizi di navigazione aerea di rotta in considerazione del fatto che, di conseguenza, le prestazioni dovranno essere valutate giustappunto rispetto a obiettivi prestazionali a livello dell'Unione, è opportuno incaricare della valutazione e dell'approvazione dei piani di miglioramento delle prestazioni e degli obiettivi prestazionali relativi ai servizi di navigazione aerea di rotta un organismo dell'Unione, soggetto a controllo giurisdizionale di un organo di ricorso e, in ultima istanza, della Corte di giustizia. Al fine di garantire che i compiti siano svolti con un elevato livello di compe-

non era in gran parte necessario”, nella quale si esamina l'intervento dell'Unione europea nella fase di realizzazione di SESAR, il pilastro tecnologico dell'iniziativa del cielo unico europeo, evidenziandone alcune carenze.

tenza e con la necessaria indipendenza, tale organismo dell'Unione dovrebbe essere l'Agenzia operante in qualità di organo di valutazione delle prestazioni (PRB), il cui funzionamento sarà conforme alle norme di governance specifiche di cui al regolamento (UE) 2018/1139". Tuttavia, a detta della proposta, mentre i piani di miglioramento delle prestazioni per i servizi di navigazione aerea di terminale rimangono sottoposti al controllo delle autorità nazionali di vigilanza, cui spetta la verifica del raggiungimento degli obiettivi stabiliti a livello europeo per i quattro settori essenziali sopra richiamati (art. 14 commi 4-6), 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 presso i terminali (art. 14 comma 5), si ritiene di doverli assoggettare, ai fini della loro valutazione e approvazione, alla competenza dell'Agenzia operante in qualità di PRB (art. 13)²². Avverso le decisioni dell'agenzia è possibile effettuare ricorso di fronte a un organo specifico dell'agenzia medesima, ovvero la commissione di ricorso per la valutazione delle prestazioni (art. 114 *duodecies*), con possibilità di adire la Corte di giustizia europea dopo l'esaurimento della procedura interna di ricorso innanzi alla commissione (art. 114 *vicies semel*).

Come anticipato in premessa, sul progetto di riforma del SES II *plus*, del settembre 2020, è intervenuto il Consiglio mediante orientamento generale del 3 giugno 2021. Tale posizione si discosta, sotto vari profili, e in maniera rilevante, dal progetto di modifica della Commissione, pur confermandone gli obiettivi primari che si orientano, principalmente, ad una maggiore sicurezza dei cieli europei e al perseguimento degli ambiziosi traguardi di neutralità climatica.

Con specifico riferimento al sistema delle prestazioni, il Consiglio modifica l'iter di valutazione e approvazione dei relativi piani di miglioramento attribuendo alle autorità nazionali di vigilanza e alla Commissione il compito di valutare insieme le prestazioni dei servizi di navigazione aerea, conformemente ai principi di sussidiarietà e proporzionalità. Ai sensi del *Considerando* n. 25-*bis* del citato orientamento: "data la loro conoscenza delle circostanze locali, gli Stati membri e le rispettive autorità nazionali di vigilanza dovrebbero essere in-

²² Così, A. Masutti, *Il futuro del cielo unico europeo. Verso un accentramento delle competenze sul controllo del traffico aereo nell'Agenzia Europea per la Sicurezza Aerea (EASA)*, in *Dir. trasp.*, 2021, 636.

caricati della preparazione e adozione dei progetti di piani di miglioramento delle prestazioni e degli obiettivi prestazionali. Detti piani dovrebbero basarsi in particolare sui contributi dei fornitori di servizi di traffico aereo designati per quanto riguarda tutti i servizi di navigazione aerea da essi forniti o acquistati. La commissione dovrebbe essere incaricata della valutazione di detti piani". La disciplina del sistema prestazionale si rinviene, specificatamente, nell'articolo 13 e 13 *bis* del citato orientamento. Ai sensi dell'articolo 13, rubricato "Piani di miglioramento delle prestazioni e obiettivi prestazionali per i servizi di navigazione aerea", si stabilisce che: "gli Stati membri adottano, per ciascun periodo di riferimento, singolarmente o collettivamente a livello di blocchi funzionali di spazio aereo, un progetto di miglioramento delle prestazioni, preparato dall'autorità nazionale di vigilanza, se del caso con i contributi di altre autorità nazionali, e basato in particolare sul contributo del/dei fornitore/i di servizi di traffico aereo designato/i per tutti i servizi di navigazione aerea che tale fornitore fornisce e, ove applicabile, acquista da altri fornitori". Il successivo comma specifica che "il progetto di piano di miglioramento delle prestazioni è adottato dopo la definizione di obiettivi prestazionali a livello dell'Unione e prima dell'inizio del periodo di riferimento in questione".

Al fine di fornire assistenza alla Commissione nel complesso meccanismo e garantire la conformità degli obiettivi stabiliti a livello nazionale con quelli indicati in ambito europeo, l'art. 9 *ter* dell'orientamento del Consiglio prevede che la Commissione possa designare un organo di valutazione delle prestazioni (*PRB*), con ruolo di natura consultiva e, quindi, senza alcuna funzione di regolamentazione né altro potere decisionale. Pertanto, differentemente da quanto proposto dalla Commissione, detto organo mantiene il proprio ruolo di consulenza senza necessità di creare una nuova struttura permanente in ambito AESA con conseguente aggravio dei costi a carico degli utenti.

Il già citato accordo provvisorio del Parlamento europeo e il Consiglio, raggiunto il 5 marzo 2024, e approvato dalla Commissione per i trasporti e il turismo il successivo 9 aprile 2024, prevede di unificare in un'unica proposta le due procedure distinte (*SES II plus*, 2013/0186(COD)), in seconda lettura e *EASA-PRB* (2020/0264(COD), in prima lettura), riguardanti il Cielo unico europeo II *plus*.

Il documento, da ultimo definito, conferma e rafforza il perseguimento degli obiettivi cardine della riforma del cielo unico europeo attribuendo, per

quanto in questa sede maggiormente rileva, ai sistemi di prestazioni e di tariffazione il compito di garantire il funzionamento efficiente, sostenibile e continuo del sistema ATM europeo e rendere più efficienti in termini di costi i servizi di navigazione aerea forniti a condizioni diverse da quelle di mercato, promuovendo una migliore qualità del servizio sulla base di incentivi pertinenti e adeguati (*Considerando* n. 22). Ai sensi del successivo 22-*bis*, inoltre: “gli Stati membri possono elaborare piani di prestazione congiunti per i servizi di navigazione aerea con l’obiettivo di migliorare il livello di prestazione della gestione del traffico aereo oltre il livello che sarebbe ottenibile su base individuale, comprendo almeno la durata del periodo di riferimento. Gli Stati membri dovrebbero includere in tali piani comuni almeno un obiettivo comune e iniziative sulla cooperazione transfrontaliera, tenendo conto del valore aggiunto derivante dalla definizione di altri obiettivi comuni, dalla conduzione di appalti congiunti e dall’istituzione di una governance congiunta”.

Allo scopo di assistere la Commissione nell’attuazione di tali sistemi di prestazione e di tariffazione, il documento concordato prevede l’istituzione di un comitato per la valutazione delle prestazioni (*PRB*), a carattere indipendente, permanente e professionale, finanziato dall’Unione europea che dovrebbe sostituire e succedere all’organismo di valutazione delle prestazioni istituito ai sensi dell’art. 11, par. 2, del reg. (CE) n. 549/2004. Conformemente all’art. 9 *bis* dell’accordo provvisorio al *PRB*, viene, pertanto, attribuito un ruolo consultivo, essendo chiamato a fornire pareri, raccomandazioni, materiale orientativo e relazioni alla Commissione, in linea con le priorità definite da quest’ultima e a carattere non vincolante.

Gli artt. da 10 a 18 regolamentano il sistema delle prestazioni secondo periodi di riferimento che vanno da un minimo di tre anni a un massimo di cinque anni. Ai sensi dell’art. 10, comma 2, detto sistema comprende: i settori chiave di prestazione (lett. a), i piani di performance relativi a ciascun periodo di riferimento (lett. b), riesame e monitoraggio periodici delle prestazioni nei settori chiave di prestazione di cui alla lettera a) e dei pertinenti indicatori di sicurezza definiti in coordinamento con l’Agenzia (AESA).

Al riguardo occorre rilevare come nella nuova formulazione del regolamento il settore della sicurezza non compare più tra i settori di prestazione essenziali, in linea con l’esclusione già adottata dalla Commissione nella citata proposta n. 579/2020, e si revisiona l’area ambientale nel duplice profilo di “cli-

mate and environment". Con riferimento specifico alla sicurezza è da ricordare che la legislazione sul Cielo unico europeo è strettamente connessa al corpus legislativo dell'Unione in materia di sicurezza aerea e ai compiti affidati alla relativa Agenzia. La proposta della Commissione era intesa proprio ad eliminare talune sovrapposizioni tra le norme vigenti e ad allineare la legislazione sul Cielo unico europeo al regolamento di base dell'AESA. In tale ottica, pertanto, si è optato per una rimozione degli obiettivi di prestazione, mentre sono rimasti gli obblighi legati al monitoraggio degli indicatori.

Tra le altre novità di rilievo dell'accordo in questione, si segnala, l'introduzione della modulazione obbligatoria delle tariffe di rotta per incentivare l'uso di rotte disponibili più efficienti dal punto di vista del consumo di carburante, nonché per il miglioramento della qualità del servizio.

Per comprendere l'eventuale contributo di tali meccanismi di modulazione al raggiungimento degli obiettivi del cielo unico europeo nonché ai fini della loro introduzione armonizzata, la Commissione dovrà condurre degli studi, coinvolgendo gli Stati membri, i fornitori di servizi alla navigazione aerea e gli utenti dello spazio aereo.

Le nuove prescrizioni del *SES II plus*, relativamente ai sistemi di prestazione, così come previsto all'articolo 46 del testo concordato, troveranno applicazione a partire dal quinto periodo di riferimento (2030-2034) e per i successivi periodi.

4. – Come più volte rilevato, la normativa sul cielo unico europeo, adottata nel 2004, è stata successivamente modificata, nel 2009 (*SES II*), al fine di includere nella riforma i meccanismi sulle prestazioni aeree, di cui al citato reg. (CE) n. 1070/2009, nonché allo scopo di estendere le norme europee in materia di sicurezza aerea alla gestione del traffico aereo, ai servizi di navigazione aerea e alle operazioni aeroportuali.

Già a partire dai primi regolamenti del 2004 la sicurezza appare come uno degli obiettivi fondanti la riforma del cielo unico unitamente alla necessità di contribuire allo sviluppo sostenibile del sistema di trasporto aereo, migliorare l'efficienza globale del sistema di gestione del traffico aereo e dei servizi di navigazione aerea.

Nel citato reg. (CE) n. 549/2004 si evidenzia come "il corretto funzionamento del sistema di trasporto aereo richiede un elevato e uniforme livello di

sicurezza nei servizi di navigazione aerea che consenta un uso ottimale dello spazio aereo, nonché un elevato ed uniforme livello di sicurezza del trasporto aereo”.

Il sistema di prestazioni in ambito ATM, introdotto nel 2009, svolge un compito fondamentale al fine di migliorare la sicurezza, la capacità, l'efficienza nei costi e la protezione ambientale. L'art. 1 del reg. (CE) n. 549/2004, come modificato dal reg. (CE) n. 1070/2009 sottolinea come: “l’iniziativa del cielo unico europeo si prefigge l’obiettivo di rafforzare l’attuale livello di sicurezza del traffico aereo, di contribuire allo sviluppo sostenibile del sistema di trasporto aereo e di migliorare l’efficienza globale della gestione del traffico aereo (ATM) e dei servizi di navigazione aerea (ANS) per il traffico aereo generale in Europa, al fine di rispondere alle esigenze di tutti gli utenti dello spazio aereo. Tale cielo unico europeo prevede una rete paneuropea coerente di rotte e di sistemi di gestione della rete e del traffico aereo basati unicamente su considerazioni tecniche, di sicurezza e di efficienza, a beneficio di tutti gli utenti dello spazio aereo”.

Con riferimento alla sicurezza, l'aggiornamento, nel 2009, della regolamentazione originaria in materia di Cielo unico europeo mira ad un incremento degli obiettivi di sicurezza, nonché alla valorizzazione delle competenze dell'Agenzia Europea per la Sicurezza Aerea le cui funzioni, come già rilevato, sono attualmente disciplinate dal reg. (UE) 2018/1139 che attribuisce a tale organo importanti compiti di regolazione, certificazione, nonché attività ispettive nel settore dell'aviazione. Dette competenze sono poste a garanzia della uniforme gestione della sicurezza e del perseguimento degli obiettivi di sostenibilità del comparto aereo in ambito unionale, in stretta cooperazione con i Paesi terzi e le organizzazioni internazionali. In virtù di ciò l'Agenzia assiste gli Stati membri dell'Unione europea nel processo di attuazione degli standard ICAO ²³. Il sistema di gestione della sicurezza aerea si basa su tale collaborazione tra la Commissione, gli Stati

²³ Ai fini del recepimento degli Annessi alla convenzione di Chicago nell'ordinamento nazionale, l'art. 690 cod. nav. stabilisce che “(...) si provvede, in via amministrativa, per singole materie sulla base dei principi stabiliti, in attuazione di norme legislative, dal decreto del Presidente della Repubblica 4 luglio 1985, n. 461, anche mediante l’emanazione di regolamenti tecnici dell’ENAC. Con le stesse modalità di cui al primo comma si provvede all’adozione delle norme di adeguamento alle eventuali modifiche degli annessi e al recepimento dell’ulteriore normativa tecnica applicativa degli stessi, nonché delle disposizioni tecniche attuative contenute nei manuali e negli altri documenti ufficiali collegati con gli annessi”.

membri e l'AESA e l'industria aeronautica, al fine di garantire un livello di protezione elevato e uniforme ai cittadini dell'Unione. L'obiettivo posto dalla regolamentazione comunitaria concerne il raggiungimento di elevati livelli di *safety* attraverso l'adozione di regole uniformi e condivise. A tal fine mediante il capo II del citato reg. (UE) 2018/1139, rubricato "Gestione della sicurezza aerea", si attribuisce alla Commissione il compito di elaborare, previa consultazione dell'Agenzia e degli Stati membri, il programma europeo di sicurezza aerea (EA-SP) che, redatto conformemente a quanto descritto nell'annesso 19 alla convenzione di Chicago, illustra il funzionamento del sistema europeo di sicurezza aerea, le norme, le attività e le procedure utilizzate per gestire la sicurezza dell'aviazione civile (art. 5 reg. (UE) 2018/1139). L'ultima edizione del programma (2022-2026), allegata alla relazione della Commissione, del 17 ottobre 2022 ²⁴, specifica che "il documento contiene una panoramica di tutte le norme e dei processi che contribuiscono in maniera integrata alla prevenzione degli incidenti e alla sicurezza delle attività aeronautiche nell'Unione" ²⁵. Il programma è, inoltre, integrato dal piano europeo di sicurezza aerea che individua i rischi specifici del sistema e propone azioni di mitigazione allo scopo di attenuare tali criticità. Ai sensi dell'art. 6 del reg. (UE) 2018/1139, il piano è predisposto dall'AESA in stretta collaborazione con gli Stati membri e le parti interessate che provvedono ad aggiornarlo con cadenza annuale.

I successivi artt. 7 e 8 dello stesso reg. attribuiscono agli Stati membri il compito di redigere un programma nazionale di sicurezza (art. 7) ²⁶, non-

²⁴ Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, Il programma europeo di sicurezza aerea, del 17 ottobre 2022, [COM(2022) 529 final].

²⁵ La prima edizione del programma viene adottata nel 2011, unitamente alla comunicazione della Commissione del 2011, "che istituisce un sistema di gestione della sicurezza aerea in Europa" [COM(2011) 670 final], al fine di implementare la *safety performance* dell'aviazione europea ad un livello pari o superiore a quello dei migliori standard mondiali. Nel 2015 si procede ad una prima revisione del documento che viene pubblicato come annesso alla "Aviation Strategy for Europe", mentre con l'introduzione del citato capo II del reg. (UE) 2018/1139, il programma europeo di sicurezza aerea acquisisce, come si legge nella citata relazione della Commissione dell'ottobre 2022, "uno status giuridico in qualità di documento che descrive il funzionamento del sistema europeo di sicurezza, le norme, le attività e le procedure utilizzate per gestire la sicurezza dell'aviazione civile nell'Unione".

²⁶ Per ciò che concerne l'Italia, in attuazione della citata normativa europea e internazionale, le istituzioni aeronautiche nazionali (ENAC, Ministero dei Trasporti e delle Infrastrutture, ANSV, Aeronautica Militare, ENAV ed Aero Club d'Italia), sono tenute a redigere il Programma Nazionale per la *Safety* dell'Aviazione Civile (*State Safety Programme*) al fine di orientare le azioni

ché il relativo piano sulla base degli indirizzi contenuti nell'EASP europeo (art. 8) ²⁷.

Il necessario coordinamento, in materia di sicurezza aerea, tra la Commissione, gli Stati membri e l'AESA emerge, altresì, dall'art. 6 del citato reg. di esecuzione (UE) 2019/317, in virtù del quale occorre garantire che: "siano adeguatamente affrontati gli aspetti relativi alla sicurezza, tra cui la fissazione, la revisione e l'attuazione di indicatori essenziali di prestazione e di obiettivi prestazionali a livello dell'Unione nel settore essenziale di prestazione concernente la sicurezza" (art. 6, lett. a). Tali obiettivi devono essere coerenti con il piano europeo per la sicurezza aerea di cui al citato art. 6 del reg. (UE) 2018/1139 (art. 6, lett. b).

Lo stesso regolamento del 2019, all'annesso 1, sezioni I e II, definisce gli indicatori essenziali di prestazione (*KPI – Key Performance Indicators*) nonché gli indicatori per il monitoraggio (*SPI – Safety Indicators*), rispettivamente a livello unionale ed a livello locale, dove per "locale" si intende a livello dei fornitori di servizi alla navigazione aerea.

Per quanto riguarda il *Reference Period 3* (ma lo stesso è stato confermato anche per il *Reference Period 4*) è stato stabilito un solo *KPI*: il livello di efficacia del *Safety Management System* (*EoSM: Effectiveness of Safety management System*). Tale indicatore è articolato in cinque "obiettivi gestionali" che, nello specifico, concernono: a) politica e obiettivi di sicurezza; b) gestione dei rischi per la sicurezza;

di *safety* secondo obiettivi condivisi. Il coordinamento tra le varie organizzazioni coinvolte nella stesura del documento è affidato dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti ad ENAC, in quanto unica Autorità nazionale di regolamentazione, certificazione e sorveglianza nel sistema dell'aviazione civile nazionale. Il programma, giunto alla sua quarta edizione nel 2020 (consultabile *online* al seguente indirizzo *web*: <https://www.enac.gov.it/pubblicazioni/state-safety-programme-italy>), si propone di descrivere l'insieme organico delle politiche, delle attività e degli obiettivi di sicurezza al fine di raggiungere e mantenere un accettabile livello di *safety* che presuppone che lo stesso sia stato determinato, condiviso e sostenuto dallo Stato, affinché siano garantite le risorse necessarie alla sua attuazione.

²⁷ Lo *State Plan for Aviation Safety* (*SPAS*) individua le priorità da perseguire e le azioni necessarie ad implementare il Programma Nazionale per la Safety, coerentemente con gli obiettivi indicati nello stesso documento. Il Piano attuativo ha durata quinquennale e si propone di recepire le indicazioni che l'*European Plan for Aviation Safety* (*EPAS*), emesso dall'AESA, assegna agli Stati membri quanto alle priorità da seguire in tema di *safety* a livello europeo. Lo stesso documento, pertanto, esplicita le azioni che l'ENAC ritiene necessario mettere in campo per la realizzazione di tali obiettivi a livello nazionale. L'ultima edizione, 2023-2025, è consultabile al seguente indirizzo: <https://www.enac.gov.it/sicurezza-aerea/flight-safety/state-plan-for-aviation-safety>.

c) garanzia della sicurezza; d) promozione della sicurezza; e) cultura della sicurezza. Ad ogni obiettivo gestionale è associato un livello di prestazione target che deve essere raggiunto entro la fine del periodo di riferimento.

Gli “obiettivi gestionali” (*management objectives*) sono valutati con riferimento ad una scala di valori (dal livello A al livello D) che esprime il livello di implementazione, di maturità e di efficacia del *Safety Management System*.

Sono stati definiti, inoltre, cinque *Safety Performance Indicators (SPI)*, di cui al citato annesso I, sezione II del reg. (UE) 2019/317, ai quali non sono stati associati target e che concernono: il monitoraggio del numero di *Runway Incursions (RIN)* a livello aggregato nazionale; il monitoraggio del numero delle *Separation Minima Infringement (SMI)* a livello aggregato nazionale; il monitoraggio del numero delle *Runway Incursions (RIN)* a contributo ATM a livello di ANSP; il monitoraggio del numero delle *Separation Minima Infringement (SMI)* a contributo ATM a livello di ANSP; l'utilizzo o meno da parte degli ANSP di sistemi automatici di segnalazione degli eventi di *Safety*.

L'insieme dei documenti riguardanti i risultati conseguiti nell'area essenziale della sicurezza, nonché negli altri settori che costituiscono parte integrante del sistema delle prestazioni sono verificati dalla PRB e pubblicati annualmente in un rapporto (*PRB - Annual Monitoring Report*) che detto organo consultivo presenta alla Commissione al fine di un confronto rispetto agli obiettivi prefissi ²⁸.

5. – Dall'analisi svolta è emerso come il sistema delle prestazioni aeree, introdotto dal citato reg. (CE) n. 1070/2009 e applicato a partire dal 2012, costituisca “l'elemento fondamentale per misurare i risultati del Cielo unico europeo” ²⁹. Il presente contributo ha inteso concentrarsi, in particolare, sull'area essenziale della sicurezza, intesa come *safety*, attorno alla quale ruotano tutti gli altri settori di prestazione relativi alla capacità, all'ambiente e all'efficienza economica. Lo stesso reg. (UE) 2019/317 sottolinea questo aspetto, diversificando, laddove necessario, la relativa disciplina per far fronte ad esigenze di sicu-

²⁸ I risultati di *performance* relativi all'RP3 sono consultabili al seguente link: <https://www.se-performance.eu/>.

²⁹ Cfr. comunicazione della Commissione, Accelerare l'attuazione del cielo unico europeo, cit., 5.

rezza della navigazione aerea. Come emerge dal *Considerando* n. 17 di detta normativa: “considerati i forti legami esistenti tra i diversi settori essenziali di prestazione per fissare gli obiettivi si dovrebbe tenere debitamente conto delle interdipendenze tra obiettivi prestazionali, senza perdere di vista i preminenti obiettivi di sicurezza”. In virtù di ciò il sistema di incentivi, disciplinato dall'art. 11 del reg. (UE) 2019/317 e, adottato allo scopo di incoraggiare l'azione degli Stati nel raggiungimento degli obiettivi prestazionali stabiliti, si applica a tutti i settori essenziali sopra indicati ma non alla sicurezza, data la sua natura imperativa (*Considerando* n. 18, reg. (UE) 2019/317).

Come in precedenza già rilevato, inoltre, a norma dell'art. 6 del reg. (UE) 2019/317, la Commissione e gli Stati membri devono coordinarsi con l'Agenzia europea per la sicurezza aerea per garantire una adeguata gestione degli aspetti relativi alla sicurezza, tra cui la fissazione, la revisione e l'attuazione di indicatori essenziali di prestazione e di obiettivi prestazionali a livello dell'Unione nel settore essenziale di prestazione concernente la sicurezza (art. 6, lett. *a*), reg. (UE) 2019/317). Gli stessi indicatori ed obiettivi devono, inoltre, essere coerenti con il piano europeo per la sicurezza aerea, come previsto dal citato art. 6 del reg. (UE) 1139/2018 (art. 6, lett. *b*), reg. (UE) 2019/317).

Il *corpus* normativo sul Cielo unico europeo è diretto alla creazione di uno spazio aereo sempre più integrato e costruito su sistemi di gestione della rete e del traffico aereo rispondenti a requisiti di sicurezza, efficienza, interoperabilità e sviluppo tecnologico avanzato, a beneficio dello spazio aereo e degli utenti. Da ciò ne discende una forte compenetrazione tra la normativa unionale in materia di sicurezza aerea, facente capo, principalmente al complesso delle attività attribuite all'AESA e la normativa europea che ha istituito e successivamente riformato il Cielo unico europeo per adeguarlo alle mutate necessità del comparto aereo.

Gli indirizzi di riforma si orientano, pertanto, ad una maggiore chiarezza in merito, evidenziando la necessità di operare una distinzione tra i quadri normativi AESA e SES con una più precisa divisione dei compiti tra l'Agenzia, la Commissione europea ed Eurocontrol. Come si legge nella citata proposta di modifica del *SES II plus*, presentata 2013, all'AESA spettano funzioni di redazione e supervisione della regolamentazione tecnica, alla Commissione quelle di regolamentazione economica, mentre ad Eurocontrol sono attribuiti compiti di natura operativa.

In questo contesto l'applicazione del sistema delle prestazioni, a cui è affidata, in larga parte, l'iniziativa del Cielo unico, costituendone, come prima ricordato, una delle principali componenti per la realizzazione degli obiettivi che ne sono a fondamento, ha mostrato, negli anni, talune inefficienze che necessariamente occorre superare. Come si rileva dalla già citata relazione speciale della Corte dei Conti europea n. 17 del 2018, i risultati quantitativi del sistema di prestazioni e di tariffazione, diretti a stabilire valori-obiettivo vincolanti e norme comuni per l'imputazione dei costi agli utenti dello spazio aereo, sono risultati inferiori alle aspettative. A detta della Corte: "il processo di adozione di valori-obiettivo per il sistema di prestazioni è lungo e complesso. È risultato difficile raggiungere accordi tra la Commissione e gli Stati membri, soprattutto nei settori della capacità e dell'efficienza economica. Inoltre, alcuni indicatori utilizzati per misurare la performance dell'ATM presentano carenze, poiché non rilevano aspetti pertinenti di tale performance". Ragione per cui, a giudizio della Corte, occorre razionalizzare il sistema stesso e rivedere alcuni indicatori essenziali di prestazione.

Gli ultimi interventi del Legislatore si indirizzano ad un miglioramento complessivo del sistema prestazionale, con previsione di obiettivi vincolanti ed incentivi da sottoporre a periodica valutazione. L'imminente approvazione della riforma sul Cielo unico europeo costituirà banco di prova per il superamento delle lacune ancora esistenti, a beneficio di una più efficiente e sicura gestione dello spazio aereo nell'Unione europea.

Abstract

Il sistema delle prestazioni aeree è diretto a migliorare l'efficienza dei servizi di navigazione aerea e le funzioni di rete nel cielo unico europeo nei quattro ambiti prioritari relativi all'ambiente, la capacità, l'efficienza dei costi e la sicurezza.

In linea con gli obiettivi vincolanti stabiliti a livello unionale, gli Stati membri sono tenuti a redigere dei piani di miglioramento delle prestazioni aeree, da sottoporre ad approvazione della Commissione europea.

L'analisi si concentra, in particolar modo, sulla sicurezza, intesa come *safety*, che necessita di un elevato livello di protezione mediante l'applicazione di regole uniformi e condivise.

The air performance system aims to improve the efficiency of air navigation services and network functions in the Single European Sky in four priority areas such as environment, capacity, cost-efficiency and safety.

In line with the binding targets set up by European Union (EU), Member States are required to draft air performance improvement plans to be submitted to the European Commission for approval.

The analysis focuses on the safety, which requires high level of protection through the application of uniform and shared rules.

This paper analyses the innovations introduced by the reform project with specific regard to the improvement of the climate and the environmental performance, also taking into account the guidelines on the environmental impact of air transport developed, at international level, by ICAO and the European Union regulations.