



Strasburgo, 11.6.2013
SWD(2013) 207 final

DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE

SINTESI DELLA VALUTAZIONE D'IMPATTO

che accompagna il documento

Proposte legislative

per aggiornare i regolamenti sul cielo unico europeo — SES2+

{COM(2013) 410 final}

{SWD(2013) 206 final}

DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE

SINTESI DELLA VALUTAZIONE D'IMPATTO

che accompagna il documento

Proposte legislative

per aggiornare i regolamenti sul cielo unico europeo — SES2+

1. DEFINIZIONE DEL PROBLEMA

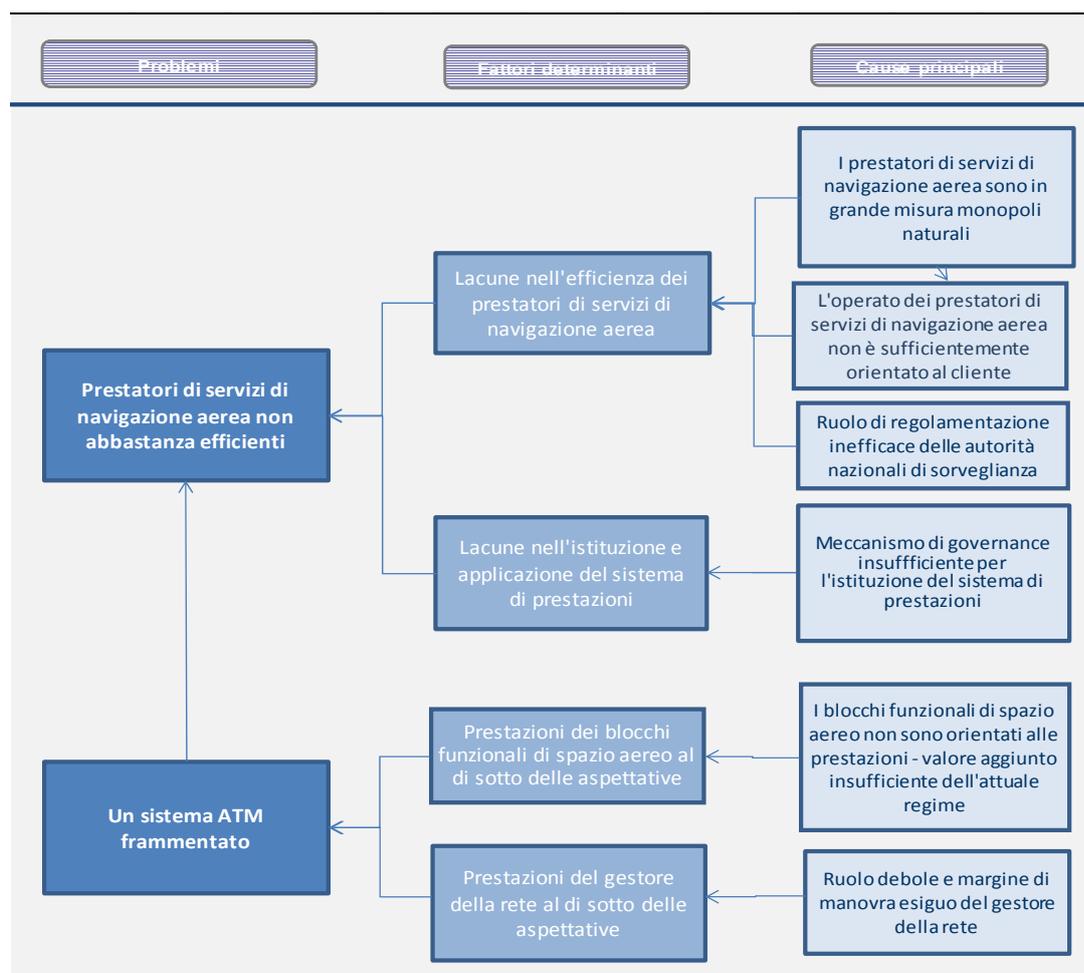
L'iniziativa del cielo unico europeo (Single European Sky – SES) ha l'obiettivo di migliorare l'efficienza complessiva dell'organizzazione e gestione dello spazio aereo europeo. L'esperienza acquisita con i pacchetti SES I (dal 2004) e SES II (dal 2009) ha dimostrato che i principi e l'orientamento del cielo unico europeo sono validi e che è opportuno proseguire nella loro attuazione. Si registrano tuttavia ritardi nella realizzazione dell'iniziativa. Il pacchetto SES2+ dovrebbe migliorare l'attuazione di SES II, affrontando determinati aspetti istituzionali e perseguendo un ulteriore miglioramento delle disposizioni sulla fornitura di servizi di navigazione aerea.

Il primo ambito problematico preso in esame dalla valutazione d'impatto del SES2+ riguarda **il carattere poco efficiente della fornitura di servizi di navigazione aerea**. La fornitura di servizi di navigazione aerea presenta carenze in termini di costi e assistenza ai voli oltre che per quanto riguarda la capacità offerta. Questo aspetto emerge con chiarezza da un confronto con gli Stati Uniti, il cui spazio aereo presenta dimensioni comparabili. Negli Stati Uniti lo spazio aereo è controllato da un unico prestatore di servizi mentre in Europa si contano 38 prestatori di servizi di rotta. Il prestatore di servizi statunitense controlla quasi il 70% di voli in più avvalendosi del 38% di personale in meno. Le cause principali di tale differenza di produttività in Europa risiedono nelle lacune di istituzione e applicazione del sistema di prestazioni, nell'inefficacia delle autorità di vigilanza e nell'entità sproporzionatamente elevata del personale di supporto impiegato dai prestatori di servizi.

Il secondo problema fondamentale risiede nella **frammentazione dei sistemi ATM**. Il sistema ATM europeo si compone di 27 autorità nazionali che vigilano su un centinaio di prestatori di servizi di navigazione aerea, con le differenze che ci si possono attendere in termini di sistemi, norme e procedure. Il fatto che in Europa operi un così grande numero di prestatori di servizi comporta molti costi aggiuntivi, in quanto ciascuno di essi bandisce le proprie gare di appalto, la maggior parte di essi provvede alla formazione del proprio personale, definisce le proprie procedure operative ed è limitata sul piano territoriale alla fornitura di servizi in uno spazio aereo di ridotte dimensioni. Per superare tale frammentazione il SES ha introdotto l'idea dei blocchi funzionali di spazio aereo e di un gestore della rete centralizzato per operare determinati servizi a livello di rete. Tuttavia i blocchi funzionali di spazio aereo non sono ancora orientati alle prestazioni e il ruolo del gestore di rete resta troppo debole.

L'iniziativa SES2+ avrà un impatto sulla maggior parte dei prestatori di servizi di navigazione aerea, le autorità degli Stati membri, gli utenti dello spazio aereo, la Commissione e l'EASA.

Problemi, fattori determinanti e cause principali



2. SUSSIDIARIETÀ

Gli articoli 58, 90 e 100 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea estendono al trasporto aereo gli obiettivi del mercato interno nell'ambito della politica comune dei trasporti dell'Unione europea.

Gli interventi dei soli Stati membri non sono in grado di assicurare la creazione ottimale di capacità e condizioni di sicurezza, riducendo al contempo i livelli di costo dei servizi di gestione del traffico aereo nell'Unione europea. Nel concordare i pacchetti SES I e SES II gli Stati membri avevano riconosciuto che la frammentazione dello spazio aereo europeo, determinata da normative nazionali e confini geografici, era al centro del problema.

3. OBIETTIVI

Obiettivo generale:

Migliorare la competitività del sistema europeo dell'aviazione rispetto ad altre regioni di natura comparabile e, in particolare, sviluppare ulteriormente l'iniziativa del cielo unico europeo

Obiettivi specifici:

OS1: Migliorare l'efficienza dei servizi di traffico aereo

OS2: Migliorare l'utilizzo delle capacità di gestione del traffico aereo

Obiettivi operativi:

OO1: Garantire che la fornitura di servizi di navigazione aerea sia trasparente, basata su principi di mercato e offra valore aggiunto ai clienti
OO2: Rafforzare il ruolo delle autorità nazionali di vigilanza
OO3: Rafforzare il processo di fissazione degli obiettivi e di applicazione del sistema di prestazioni (potenziando inoltre le competenze dell'organo/unità di valutazione delle prestazioni)
OO4: Operare un riorientamento strategico dei blocchi funzionali di traffico aereo
OO5: Rafforzare la governance e l'ambito operativo del gestore di rete

4. OPZIONI STRATEGICHE

Sulla base dell'analisi e delle consultazioni delle parti interessate è stata individuata un'ampia serie di misure in sei ambiti strategici, aventi tutti le potenzialità di fornire una soluzione alle cause dei problemi sopradescritte.

Cause principali degli ambiti problematici	Ambiti strategici	Opzioni strategiche considerate
Ambito problematico 1: scarsa efficienza nella fornitura di servizi di navigazione aerea		
I prestatori di servizi di navigazione aerea costituiscono in larga misura monopoli naturali	1: Servizi di supporto	1.1 — Nessun tipo d'iniziativa
		1.2 — Separazione funzionale dei servizi di supporto
		1.3 — Separazione strutturale dei servizi di supporto
Le operazioni dei prestatori di servizi di navigazione aerea sono poco orientate ai clienti	2: Orientare i prestatori di servizi di navigazione aerea verso le esigenze dei clienti	2.1 — Nessun tipo d'iniziativa
		2.2 — Migliorare le consultazioni con gli utenti dello spazio aereo e cercare l'approvazione degli stessi in relazione a determinati piani d'investimento.
		2.3 — Il punto 2.2 con in più l'attribuzione agli utenti dello spazio aereo di un ruolo nella governance dei prestatori dei servizi di navigazione aerea.
Ruolo di regolamentazione inefficace delle autorità nazionali di vigilanza	3: Ruolo inefficace delle autorità nazionali di vigilanza	3,1 — Nessun tipo d'iniziativa
		3.2 — Avviare la cooperazione reciproca, il coordinamento a livello UE e la costituire pool di esperti
		3.3 — Il punto 3.2 con il più la separazione delle autorità nazionali di sorveglianza dai prestatori di servizi di navigazione aerea.
Meccanismo di governance inefficiente per istituire il sistema di prestazioni	4: Meccanismo di governance del sistema di prestazioni	4,1 — Nessun tipo d'iniziativa
		4.2 — Ridurre la partecipazione degli Stati membri al processo di fissazione degli obiettivi. Sottoporre l'organo di valutazione delle prestazioni alla supervisione della Commissione.
		4.3 — Consentire agli Stati membri di nominare direttamente l'organo di valutazione delle prestazioni, lasciando tuttavia a quest'ultimo il compito di fissare gli obiettivi, senza procedura di comitato.
Ambito problematico 2: un sistema ATM frammentato		
I blocchi funzionali di spazio aereo non sono orientati alle prestazioni e la loro attuale configurazione non garantisce sufficiente valore aggiunto	5: Ripensare i blocchi funzionali di spazio aereo	5.1 — Nessun tipo d'iniziativa
		5.2 — Definire obiettivi/criteri maggiormente prescrittivi e applicabili per i blocchi funzionali di spazio aereo
		5.3 — Creare un modello di blocchi funzionali di spazio aereo più flessibile e orientato alle prestazioni.
		5.4 — Un approccio top-down basato su una nuova entità creata a partire dall'organo di valutazione delle prestazioni e dal gestore della rete per mettere a punto la fornitura dei servizi
Ruolo debole e scarso margine	6: Il ruolo del gestore	6,1 — Nessun tipo d'iniziativa

Cause principali degli ambiti problematici	Ambiti strategici	Opzioni strategiche considerate
di manovra del gestore della rete	della rete	6.2 — Assegnare al settore la governance operativa e semplificare la governance UE e degli Stati per quanto riguarda gli aspetti strategici
		6.3 — Creare un'impresa comune del settore per l'operatività del gestore della rete
		6.4 — Come nelle opzioni 6.2 o 6.3 ma assegnando a Eurocontrol un ruolo incentrato sul gestore della rete e su un prestatore di servizi centralizzato con funzioni più ampie che comprenda anche la progettazione dello spazio aereo in senso lato

Opzione strategica 1: servizi di supporto¹. La prima opzione è il mantenimento dello status quo (1.1). I servizi di supporto possono essere separati sul piano funzionale (opzione 1.2) o strutturale (opzione 1.3). In caso di separazione funzionale, i prestatori di servizi di navigazione aerea dovrebbero organizzare a livello interno la fornitura di servizi di supporto, in modo che essi siano chiaramente distinti in quanto unità commerciale separata. In caso di separazione strutturale, gli attivi e il personale necessari per la fornitura di servizi di supporto sarebbero trasferiti a un organismo distinto indipendente dal prestatore di servizi essenziali di controllo del traffico aereo.

Opzione strategica 2: orientare i prestatori di servizi di navigazione aerea verso le esigenze dei clienti. La prima opzione è il mantenimento dello status quo (2.1). La seconda opzione (2.2) impone di migliorare la consultazione degli utenti dello spazio aereo e consente ai gruppi di utenti dello spazio aereo di pronunciarsi sui piani di investimento dei prestatori di servizi di navigazione aerea. L'opzione 2.3 si basa sull'opzione 2.2 ma rende obbligatoria l'assegnazione di un posto nel consiglio di gestione/vigilanza a ciascuno dei tre gruppi di utenti dello spazio aereo (compagnie aeree, aeronautica militare e aviazione generale/commerciale).

Opzione strategica 3: ruolo inefficace delle autorità nazionali di vigilanza. La prima opzione è il mantenimento dello status quo (3.1). L'opzione 3.2 mira a creare una maggiore cooperazione tra le autorità nazionali di vigilanza e a incoraggiare lo scambio di buone pratiche e la collaborazione degli esperti nazionali sotto la supervisione dell'EASA. L'opzione 3.3 si basa sull'opzione 3.2 ma richiede in più – rispetto all'attuale separazione funzionale – la piena separazione istituzionale delle autorità nazionali di vigilanza dai prestatori di servizi di navigazione aerea soggetti al loro controllo.

Opzione strategica 4: meccanismo di governance del sistema di prestazioni. La scelta dell'opzione 4.1 (*nessuna iniziativa*) renderebbe impossibile conseguire gli obiettivi iniziali del SES per il 2020. L'opzione 4.2 accorcerebbe il processo di fissazione degli obiettivi, riducendo l'influenza degli Stati membri sullo stesso. L'opzione 4.3 comporterebbe un ribaltamento della situazione attuale, consentendo agli Stati membri (anziché alla Commissione) di nominare i membri dell'organo di valutazione delle prestazioni, aderendo a criteri di stretta indipendenza. Gli obiettivi sarebbero fissati dallo stesso organo di valutazione delle prestazioni, eliminando interamente la procedura di comitato per garantire un processo rapido ed efficiente.

¹ Servizi quali l'informazione aeronautica, la comunicazione, la navigazione, la sorveglianza o la meteorologia che garantiscono un supporto ai fornitori dei servizi aerei essenziali.

Opzione strategica 5: riorientare i blocchi funzionali di spazio aereo La scelta dell'opzione 5.1 (*nessuna iniziativa*) non metterebbe fine alla lentezza del progetto e non aumenterebbe l'orientamento prestazionale dei blocchi funzionali di spazio aereo. L'opzione 5.2 sostituirebbe con obiettivi prescrittivi gli attuali criteri dei blocchi funzionali di spazio aereo. L'opzione 5.3 permetterebbe di rendere i blocchi funzionali di spazio aereo strumenti più flessibili per migliorare le prestazioni. La progettazione dello spazio aereo verrebbe sempre più delegata al gestore della rete (il livello superiore ai blocchi funzionali di spazio aereo). L'opzione 5.4 prevede la creazione di un'entità centrale di pianificazione allo scopo di ridefinire lo spazio aereo dell'UE sulla base di 4-6 blocchi di concessione principali.

Opzione strategica 6: Il ruolo del gestore della rete. Adottando l'opzione 6.1 (*nessuna iniziativa*) il gestore della rete continuerebbe a svilupparsi sulla base dell'ambito giuridico e delle funzioni attuali. L'opzione 6.2 prevede la creazione di un sistema di governance a due livelli. Gli Stati membri manterrebbero il diritto di veto su questioni di rilevanza per la sovranità nazionale, lasciando al settore aeronautico il compito di assicurare la governance operativa. Adottando l'opzione 6.3, il gestore della rete si trasformerebbe in impresa comune del settore. Come le opzioni 6.2 e 6.3, anche l'opzione 6.4 richiederebbe una riforma della governance per migliorare il ruolo del settore aeronautico. Un fondamentale aspetto supplementare dell'opzione 6.4 è l'idea di servizi centralizzati che accoglierebbero nuovi servizi ATM basati su dati provenienti da SESAR.

5. VALUTAZIONE DELL'IMPATTO

Data la grande importanza attribuita al rapporto costi-efficacia, gli impatti principali dell'iniziativa sono di tipo economico e sociale, mentre gli impatti sull'ambiente sono per lo più di tipo indiretto.

5.1. Struttura integrata e servizi di supporto

L'opzione 1.2 (*separazione funzionale*) apporta benefici limitati inerenti soprattutto alla trasparenza dei costi relativi ai servizi di supporto. L'opzione 1.3 (*separazione strutturale*) presenta maggiori probabilità di incoraggiare la concorrenza tra servizi di navigazione aerea e di spingere al ribasso i costi per gli operatori aerei. Tuttavia, i guadagni di efficienza potrebbero tradursi in condizioni lavorative più difficili e in una riduzione del personale dei prestatori di servizi di navigazione aerea. L'opzione 1.3 garantisce, pertanto, i risultati migliori in termini di prestazioni, mentre l'opzione 1.2 garantisce miglioramenti progressivi delle prestazioni con meno esuberi tra il personale dei prestatori di servizi di navigazione aerea e condizioni di lavoro meno difficili per lo stesso.

5.2. Orientare i prestatori di servizi di navigazione aerea verso le esigenze dei clienti

Sia l'opzione 2.2 (*miglioramento delle consultazioni e approvazione*) sia l'opzione 2.3 (*consiglio di governance*) avrebbero un impatto positivo sull'efficienza e la capacità complessive ma anche un certo impatto negativo sulle condizioni lavorative all'interno dei prestatori di servizi di navigazione aerea. Se, da un lato, i benefici dell'opzione 2.3 sono marginalmente superiori a quelli dell'opzione 2.2, l'opzione 2.3 comporta rischi più elevati e, sul piano politico, appare più difficile da applicare. L'opzione 2.2 sembra pertanto offrire l'equilibrio migliore tra costi e benefici sia nel breve che nel lungo termine.

5.3. Ruolo inefficace delle autorità nazionali di vigilanza

L'opzione 3.3, che aggiunge la separazione istituzionale a quanto previsto dall'opzione 3.2 (*cooperazione reciproca e pool di esperti*) garantisce benefici più elevati a fronte, tuttavia, di maggiori rischi politici associati. Benché i rischi associati all'opzione 3.2 siano inferiori, significativamente inferiori sono anche i benefici. Pertanto viene privilegiata l'opzione 3.3.

5.4. Meccanismo di governance del sistema di prestazioni

Le opzioni 4.2 e 4.3 garantiscono esiti sostanzialmente analoghi ma presentano notevoli differenze nei rischi (politici) associati. Nel caso dell'opzione 4.2 (*partecipazione ridotta degli Stati membri*) i rischi sono legati alla possibilità che gli Stati membri trovino un accordo sulla proposta. L'opzione 4.3 (*nomina diretta dell'organo di valutazione delle prestazioni senza procedura di comitato*) comporta il rischio considerevole che l'Unione europea perda il controllo del sistema di prestazioni. La scelta si basa sulla valutazione del rischio e fa propendere in favore dell'opzione 4.2.

5.5. Riorientare i blocchi funzionali di spazio aereo

L'opzione 5.4 (*approccio top-down relativo ai blocchi funzionali di spazio aereo*) garantisce di gran lunga i benefici più elevati in termini di efficienza e capacità ma è anche molto difficile da applicare sul piano politico e presenta alcuni seri rischi di fattibilità tecnica. L'opzione 5.3 (*blocchi funzionali di spazio aereo flessibili*) garantisce grosso modo gli stessi benefici dell'opzione 5.2 (*obiettivi prescrittivi*) ma assicura una migliore coerenza con i principi alla base del sistema di prestazioni. Essa presenta inoltre ulteriori potenzialità se adeguatamente combinata con altre opzioni. Potrebbe pertanto essere raccomandata come opzione da privilegiare a condizione di fissare un termine per la revisione del concetto di blocchi funzionali di spazio aereo.

5.6. Ruolo del gestore della rete

L'opzione 6.4 (*Eurocontrol come espansione del gestore della rete*) garantisce i maggiori benefici in termini di efficienza e capacità. Il solo interrogativo è se essa deve essere combinata con il modello di governance previsto dall'opzione 6.2 (*governance operativa da parte del settore aeronautico*) o 6.3 (*impresa comune del settore aeronautico*). L'opzione 6.3 presenta un leggero vantaggio in quanto l'impresa comune potrebbe perseguire più attivamente un miglioramento dell'efficienza se pienamente gestita dal settore aeronautico rispetto a una presenza degli Stati membri – in costante difesa delle rispettive situazioni nazionali – nella governance. Poiché il gestore della rete che fornisce servizi centralizzati sarebbe un prestatore di servizi di navigazione aerea al pari degli altri, sarebbe logico optare per una gestione da parte del settore aeronautico e scegliere come opzione privilegiata una combinazione delle opzioni 6.4 e 6.3.

6. CONFRONTO DELLE OPZIONI

In totale sono state analizzate 20 opzioni strategiche in 6 differenti ambiti. Le opzioni sono state poi ulteriormente combinate in modo da definire tre scenari strategici:

Scenario strategico 1 Scenario di base	Scenario strategico 2 Ottimizzato sul piano dei rischi	Scenario strategico 3 Ottimizzato sul piano delle prestazioni
Nessuna iniziativa	Opzione 1.2 Separazione funzionale dei servizi di supporto	Opzione 1.3 Separazione strutturale dei servizi di supporto
	Opzione 2.2 Miglioramento della consultazione e approvazione	Opzione 2.2 Miglioramento della consultazione e approvazione
	Opzione 3.2 Cooperazione reciproca e pool di esperti	Opzione 3.3 3.2+ separazione istituzionale delle autorità nazionali di sorveglianza dai prestatori di servizi di navigazione aerea
	Opzione 4.2 Riduzione della partecipazione degli Stati membri	Opzione 4.2 Riduzione della partecipazione degli Stati membri
	Opzione 5.2 Obiettivi prescrittivi in relazione ai blocchi funzionali di spazio aereo	Opzione 5.3 Blocchi funzionali di spazio aereo flessibili
	Opzione 6.3 Impresa comune del settore aeronautico	Opzioni 6.4+6.3 Impresa comune del settore aeronautico + Eurocontrol come espansione del gestore della rete

Le opzioni 2.3, 4.3 e 5.4 sono state escluse in quanto troppo rischiose sul piano politico a fronte di benefici limitati o incerti. L'opzione 6.2 è stata scartata in quanto apporterebbe soltanto benefici limitati rispetto allo scenario di base.

Lo scenario 2 mira a garantire un moderato miglioramento, con rischi politici minimi, dato che le opzioni più delicate sul piano politico, quale la separazione strutturale dei servizi di supporto (opzione 1.3) e la separazione istituzionale di autorità nazionali di vigilanza e prestatori di servizi di navigazione aerea (opzione 3.3) sono state scartate. Ciò, tuttavia, esclude la possibilità di applicare l'opzione 5.3 (creazione di blocchi funzionali di spazio aereo più flessibili), che avrebbe un senso solo in caso di disaggregazione dei servizi dei prestatori di servizi di navigazione aerea.

Lo scenario 3 comporta rischi più elevati di opposizione ma ha le potenzialità per migliorare considerevolmente le prestazioni introducendo opzioni strategiche più ambiziose e creando sinergie tra le opzioni.

Confronto degli scenari strategici

	Scenario strategico 1 Scenario di riferimento	Scenario strategico 2 Ottimizzato sul piano dei rischi	Scenario strategico 3 Ottimizzato sul piano delle prestazioni*
SINTESI DEGLI IMPATTI			
Impatti economici:			
Efficienza rispetto ai costi	0	> 250 mio di EUR p.a.	> 780 mio di EUR p.a.
Efficienza dei voli	0	> 1,6 mrd di EUR p.a.	> 2 mrd di EUR p.a.
Capacità/ritardi	0	> 120 mio di EUR p.a.	> 150 mio di EUR p.a.
Spese di amministrazione	0	> -7,9-9,7 mio di EUR p.a.	> -13,8-16,8 mio di EUR p.a.
Impatti macroeconomici			
PIL p.a. 2020/2030	0	~600/700 mio di EUR	~750/900 mio di EUR
Occupazione 2030	0	~+10000	~+13000
di cui occupazione presso vettori aerei 2020/2030	0	+	~+500/+3000
Impatti sociali:			
Occupazione e condizioni lavorative presso			
Autorità nazionali di vigilanza	0	+	~+80 posti di lavoro
Prestatori di servizi di navigazione aerea	0	~ -3400	~ -9 400
Sicurezza	0	+	++
Impatti ambientali			
Rumore	0	0	0
Emissioni	0	++	++
EFFICACIA/EFFICIENZA/COERENZA			
Efficacia:			
<i>Obiettivi specifici:</i>			
OS1: migliorare le prestazioni degli ATS in termini di efficienza	0	++	+++
OS2: migliorare l'utilizzo delle capacità ATM	0	+	+
Efficienza, esclusi gli impatti macroeconomici	0	Benefici netti ~1 960 mio di EUR p.a.	Benefici netti ~2 915 mio di EUR p.a.
Coerenza	0	+	++

Per quanto riguarda l'**efficacia** la differenza tra i due scenari è ridotta grazie alla scelta comune del sistema di prestazioni dell'opzione 2.2. Tuttavia, in termini di **efficienza** i ridotti costi amministrativi aggiuntivi dello scenario 3 permettono di triplicare i guadagni in termini di efficienza rispetto ai costi, traducendosi in oltre un miliardo di euro in più di benefici diretti rispetto allo scenario 2. Inoltre, entrambi gli scenari consentirebbero di aumentare la crescita nel settore dell'aviazione, con la creazione di 10 000 posti di lavoro in caso di scelta dello scenario 2 e 13 000 in caso di scelta dello scenario 3. Per quanto riguarda la **coerenza**, lo scenario ottimizzato sul piano delle prestazioni si integra meglio nella concezione del sistema di prestazioni nel quadro del SES.

In conclusione lo scenario 3 (ottimizzato sul piano delle prestazioni) costituisce l'opzione strategica privilegiata.

7. MONITORAGGIO E VALUTAZIONE

Nel 2015 e nel 2020 la Commissione valuterà il conseguimento degli obiettivi dell'iniziativa. Qualora la valutazione sia negativa, la Commissione prenderà in considerazione l'adozione di misure aggiuntive per conseguire gli obiettivi.

Le prestazioni saranno monitorate tramite le relazioni annuali dell'organo di valutazione delle prestazioni sull'efficacia del sistema ATM dell'Unione europea e le relazioni mensili del gestore della rete. A tal fine saranno usati i seguenti indicatori principali:

Obiettivo specifico	Indicatori di monitoraggio
OS1: migliorare l'efficienza dei servizi del traffico aereo	<ul style="list-style-type: none"> • Ritardi (min/volo) • Costi per gli utenti imputabili ai prestatori di servizi di navigazione aerea • Riduzione media dell'estensione dei voli • Riduzione delle emissioni
OS2: migliorare l'utilizzo delle capacità di gestione del traffico aereo	<ul style="list-style-type: none"> • Efficienza di volo in rotta • Miglioramento dell'accesso alle piste negli aeroporti che presentano attualmente problemi di capacità