

Parere del Comitato economico e sociale europeo sulla «Proposta modificata di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo all'attuazione del cielo unico europeo (rifusione)»

[COM(2020) 579]

e

sulla «Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (UE) 2018/1139 per quanto riguarda la capacità dell'Agenzia dell'Unione europea per la sicurezza aerea di agire in qualità di organo di valutazione delle prestazioni del cielo unico europeo»

[COM(2020) 577]

(2021/C 56/07)

Relatore generale: **Dumitru FORNEA**

| | |
|---|---|
| Consultazione | Consiglio dell'Unione europea, 26-27.10.2020 Parlamento europeo, 22.10.2020 |
| Base giuridica | Articoli 100, paragrafo 2, e 304 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea |
| Sezione competente | Trasporti, energia, infrastrutture, società dell'informazione |
| Decisione dell'Ufficio di presidenza | 28.10.2020 |
| Adozione in sessione plenaria | 2.12.2020 |
| Sessione plenaria n. | 556 |
| Esito della votazione (favorevoli/contrari/astenuti) | 198/21/34 |

1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1. Il Comitato economico e sociale europeo apprezza gli sforzi compiuti dalla Commissione europea, dal Parlamento europeo e dalle istituzioni specializzate dell'UE per trovare nuove soluzioni giuridiche e amministrative in grado di garantire lo sviluppo sostenibile del sistema di trasporto aereo a beneficio di tutti i cittadini, degli utenti dello spazio aereo e dell'ambiente. Vi è un consenso generale sulla necessità di garantire la sicurezza del traffico aereo, di migliorare le prestazioni globali, la scalabilità e la resilienza della gestione del traffico aereo e dei servizi di navigazione aerea (ATM/ANS), nonché di sostenere l'obiettivo del cielo unico europeo (CUE) di creare una rete paneuropea coerente e di rendere gli ATM/ANS progressivamente più integrati e modernizzati sul piano tecnologico.

1.2. La proposta modificata di rifusione relativa al cielo unico europeo presentata dalla Commissione europea è stata generalmente accolta con favore da molte parti interessate ed è ritenuta necessaria per conseguire gli obiettivi fissati dalla Commissione stessa, vale a dire: riduzione delle emissioni di CO₂, minori ritardi a terra (aeroporti) e maggiore efficienza in termini di costi nella fornitura dei servizi ATM. Questi obiettivi sono sostenuti anche da altre relazioni, come la relazione 2019 del gruppo di saggi sul futuro cielo unico europeo ⁽¹⁾.

1.3. La proposta modificata di rifusione in esame costituisce un quadro normativo aggiornato teso a conseguire gli obiettivi iniziali del CUE in materia di riduzione delle emissioni di CO₂, riduzione dei ritardi e miglioramento dell'efficienza in termini di costi nella fornitura dei servizi ATM. Tuttavia, anche se la proposta della Commissione rappresenta un miglioramento rispetto al regolamento vigente, non è chiaro se il progetto sia sufficiente per conseguire gli obiettivi originari del CUE. Si propone pertanto di avviare una discussione per chiarire l'ambizione del nuovo regolamento sul cielo unico europeo.

⁽¹⁾ <https://www.sesarju.eu/node/3330>

1.4. Occorre chiarire la funzione del gestore della rete, in particolare la portata generale e l'impatto sulla pianificazione delle compagnie aeree, sulla gestione delle capacità, sulla configurazione dello spazio aereo, sull'ambiente e sulla definizione delle priorità delle richieste.

1.5. Tutte le parti interessate del settore dell'aviazione dovrebbero essere coinvolte nell'adozione delle decisioni importanti. Il principio della consultazione significativa deve essere incluso nella proposta quadro.

1.6. Vi è il timore che l'ambizione della proposta in esame sia troppo ampia, e pertanto le misure ambientali devono essere ulteriormente esaminate e sviluppate al di fuori della proposta stessa. Tale politica aggiuntiva dovrebbe prendere in considerazione tutte le misure di sostenibilità pertinenti nel settore dell'aviazione, compresa l'introduzione e l'integrazione di combustibili sostenibili per l'aviazione. Nell'ambito di detti dibattiti dovrebbe essere valutata l'efficacia della modulazione delle tariffe per incentivare un comportamento rispettoso dell'ambiente da parte delle compagnie aeree.

1.7. Pur riconoscendo che il settore della gestione del traffico aereo può contribuire alla riduzione complessiva delle emissioni di CO₂, l'uso efficace e sostenibile della tecnologia può limitare le suddette emissioni nel settore del trasporto aereo. Questo approccio dovrebbe essere considerato un mezzo per ridurre ulteriormente l'impronta del settore dell'aviazione. Si riconosce che tecnologie come i combustibili sostenibili per l'aviazione possono ridurre significativamente le emissioni di CO₂, molto più di quanto si possa ottenere con la proposta in esame.

1.8. La proposta non tiene conto del drammatico impatto della pandemia di COVID-19 sull'industria. In particolare, la promozione di cambiamenti strutturali può creare un'ulteriore frammentazione e una maggiore complessità in un momento in cui l'industria ha bisogno di stabilità per riprendersi. Sono pertanto necessari ulteriori studi e valutazioni per tenere adeguatamente conto dell'impatto sociale ed economico della pandemia sia per i lavoratori che per gli utenti dei servizi. Inoltre, l'obiettivo della proposta di migliorare la capacità nel settore della gestione del traffico aereo è diventato meno pertinente, in quanto dall'inizio della pandemia il traffico si è ridotto drasticamente. Secondo le stime attuali di Eurocontrol, un ritorno ai livelli di traffico del 2019 è previsto solo nel 2024⁽²⁾.

1.9. Per quanto riguarda il sistema di prestazioni, un approccio alla verifica delle prestazioni dall'alto verso il basso guidato dall'EASA dovrebbe tenere conto in modo significativo delle condizioni locali. Un processo strutturato di dialogo sociale riguardante le prestazioni deve tenere conto delle condizioni e dei fattori locali.

1.10. Occorre garantire l'indipendenza di un nuovo regolatore economico e mantenere una chiara demarcazione tra la regolamentazione e l'applicazione dei servizi. È pertanto opportuno apportare le seguenti modifiche al sistema di prestazioni:

- Il settore essenziale di prestazione concernente la sicurezza dovrebbe essere sviluppato allo stesso livello di altri settori essenziali di prestazione con obiettivi e indicatori metrici dell'UE.
- Dovrebbero essere introdotti meccanismi di consultazione obbligatori a livello locale per garantire un'adeguata partecipazione dei rappresentanti del personale all'adozione dei piani locali di miglioramento delle prestazioni.
- L'interdipendenza tra i diversi settori essenziali di prestazione dovrebbe essere riconosciuta e adeguatamente attenuata.

1.11. Occorre garantire che la separazione strutturale tra le autorità nazionali di vigilanza e le autorità nazionali competenti eviti conflitti di interesse significativi che potrebbero incidere sull'efficienza e sull'efficacia in termini di costi dell'industria, sulla vita dei lavoratori e sulla sicurezza del settore. Le autorità nazionali di vigilanza e le autorità nazionali competenti devono agire in modo indipendente da qualsiasi pressione industriale, economica, sociale o politica e pertanto, in linea con le norme vigenti negli Stati membri, dovrebbero rimanere parte del settore pubblico. Le norme che stabiliscono i processi di selezione per il personale delle autorità nazionali di vigilanza e delle autorità nazionali competenti non dovrebbero essere in contraddizione con le consuete procedure di selezione dei funzionari degli Stati membri.

1.12. I blocchi funzionali di spazio aereo (FAB), che la proposta è intesa a eliminare, hanno contribuito a creare una cultura comune tra tutte le parti sociali e hanno facilitato il miglioramento delle prestazioni.

⁽²⁾ Eurocontrol, Market Update (Aggiornamento del mercato), 10 novembre 2020. Presentato da Eamonn Brennan all'indirizzo web <https://www.youtube.com/watch?v=-VSQe97wDmc>.

1.13. Con riferimento alla prestazione dei servizi di sostegno (CNS, AIS, MET), si teme che l'intenzione sia quella di riprendere le precedenti proposte (CUE1 e CUE2) di privatizzare e frammentare il settore, respinte in entrambi i casi tra la proposta iniziale della Commissione e l'adozione dei vari testi legislativi. Sebbene sia stato raggiunto un compromesso nell'ambito del processo CUE2, l'approccio attuale non è equilibrato, in quanto favorisce la separazione dei servizi di sostegno e l'applicazione dei principi di mercato. La proposta dovrebbe riflettere una visione equilibrata, che tenga conto delle conseguenze socioeconomiche negative di tale approccio, dell'obiettivo di creare un servizio efficiente ed efficace e dell'assenza di volontà politica di cui hanno dato prova le precedenti proposte CUE.

1.14. Si raccomanda di dedicare la dovuta considerazione, durante la procedura legislativa, ad alcuni aspetti della proposta in esame, in particolare ad ogni proposta volta a disaggregare o liberalizzare la fornitura di servizi. È stato riconosciuto che questi fattori possono avere un impatto negativo sui lavoratori, e pertanto le parti sociali dovrebbero partecipare attivamente a questo processo.

2. Contesto e osservazioni generali

2.1. *L'obiettivo dichiarato dalla Commissione europea nell'adozione di questo pacchetto legislativo*

La Commissione intende migliorare l'efficienza complessiva delle modalità di organizzazione e gestione dello spazio aereo europeo mediante la riforma del monopolio dei fornitori di servizi di traffico aereo. Il pacchetto è atteso da tempo e la legislazione sul cielo unico europeo non viene aggiornata da oltre 10 anni. Sono stati presi in considerazione i cambiamenti intervenuti nella gestione del traffico aereo, e la rete ATM europea deve essere riformata per far fronte sia alla crescita sostenuta del traffico aereo nell'ultimo decennio sia a significative variazioni impreviste del traffico, come quelle causate dall'attuale pandemia di COVID-19. Ciò richiede cambiamenti che consentano lo svolgimento delle operazioni nelle condizioni più sicure, più efficaci sotto il profilo dei costi, più efficienti in termini di voli e più rispettose dell'ambiente, nonché misure che contribuiscano alla riduzione delle emissioni del trasporto aereo, in linea con gli obiettivi del Green Deal europeo. Ciò significa continuare a ridurre la frammentazione dello spazio aereo europeo, far diminuire i ritardi, rafforzare le norme di sicurezza e aumentare l'efficienza dei voli per ridurre l'impronta ambientale del trasporto aereo e regolamentare le tariffe relative alla fornitura di servizi in regime di monopolio.

L'efficienza delle rotte di volo può essere aumentata adottando nuove soluzioni tecnologiche digitali. Tale obiettivo può essere realizzato attraverso la cooperazione e il rafforzamento della fiducia tra gli Stati dell'Unione europea e le parti interessate del settore.

2.2. *Licenza sociale per operare e relazioni con la società civile organizzata*

2.2.1. La proposta CUE2 + in esame è in parte una rifusione di una precedente proposta CUE2 + in merito alla quale le discussioni hanno subito una battuta d'arresto a causa di una disputa bilaterale tra due Stati membri. Data la somiglianza del contenuto con le precedenti proposte CUE non andate a buon fine, permane la possibilità che non si raggiunga un consenso politico. Tradizionalmente, le preoccupazioni manifestate dagli Stati membri riguardavano, tra l'altro, questioni politiche, considerazioni di sovranità, fattori socioeconomici, la liberalizzazione dello spazio aereo nazionale e la privatizzazione forzata. Si raccomanda di tenere in debita considerazione tali preoccupazioni nel corso della procedura legislativa.

2.2.2. La Commissione europea afferma che la valutazione d'impatto realizzata nel 2013 per la proposta iniziale CUE2 + ha tenuto conto delle questioni sociali. È in corso uno studio sulle condizioni di lavoro dei controllori del traffico aereo (ATCO) e del personale addetto all'elettronica nell'ambito della sicurezza del traffico aereo (ATSEP), di cui si terrà conto nell'elaborazione del diritto derivato una volta adottata la proposta CUE. Tuttavia, da allora il contesto sociale si è notevolmente evoluto. Lo studio sulle condizioni di lavoro ATCO e ATSEP si concentra principalmente sulla situazione attuale, e il feedback delle parti sociali non è particolarmente positivo per quanto riguarda gli scenari futuri.

2.2.3. Non si è tenuto conto di una serie di problemi evidenziati dal feedback fornito dalle parti interessate nel quadro delle discussioni precedenti, tra cui la serie di tavole rotonde che hanno portato alla dichiarazione ad alto livello sul cielo digitale europeo e gli strumenti di consultazione esistenti, quali il dialogo sociale settoriale ATM, il gruppo di saggi e il gruppo di esperti sulla dimensione umana del CUE. Ciò considerato, resta in sospeso tutta una serie di preoccupazioni socioeconomiche, tra cui l'introduzione di nuove tecnologie e un'iniziativa delle parti sociali ATM per elaborare una tabella di marcia relativa alla dimensione sociale e umana del CUE.

2.2.4. Le principali parti interessate del settore dell'aviazione sono favorevoli al proseguimento della cooperazione tra gli Stati membri, i fornitori di servizi di navigazione aerea e il gestore della rete. I lavori dell'iniziativa CUE sostengono tale impegno transfrontaliero e dovrebbero continuare a sviluppare strumenti atti a migliorare la sicurezza operativa, l'efficienza e l'efficacia in termini di costi, anche attraverso l'accesso a programmi di formazione del personale da cui dipende la realizzazione del «cielo unico europeo».

2.2.5. Riunioni di lavoro più frequenti tra le amministrazioni dell'aviazione militare degli Stati membri e il dialogo in corso tra le amministrazioni dell'aviazione civile e militare possono portare alla definizione di rotte di volo più efficienti, sia dal punto di vista economico sia, in particolare, dal punto di vista ecologico e dei vantaggi per i passeggeri/consumatori.

2.2.6. La definizione delle prestazioni ambientali dovrà essere improntata più a parametri concreti che al costo in quanto tale. È necessaria una riforma per rafforzare l'importanza dell'ecologizzazione dei voli e quindi dei servizi che devono essere offerti dai fornitori di servizi di navigazione aerea e dal gestore della rete, nonché l'uso ottimale della rete da parte degli utenti dello spazio aereo.

2.3. Considerazione della pandemia di COVID-19

2.3.1. In particolare, va osservato che il settore dell'aviazione è stato tra i più colpiti dal crollo economico causato dalla crisi della COVID-19. Le stime internazionali prevedono un ritorno ai livelli di traffico del 2019 al più presto entro il 2024, a condizione che nel primo semestre del 2021 sia introdotto con successo un vaccino contro la COVID-19. Data la crescente pressione esercitata sul settore affinché recuperi una qualche forma di normale operatività, occorre comprendere pienamente l'impatto della proposta, tenendo conto dei significativi cambiamenti strutturali che essa apporta al settore europeo della gestione del traffico aereo. La proposta non dovrebbe ostacolare la capacità di questo o di altri settori dell'aviazione di riprendere le normali operazioni.

2.3.2. Si rileva l'assenza di adeguamenti alla proposta alla luce della crisi della COVID-19, il che avvalorata la preoccupazione espressa riguardo all'insufficiente considerazione dei fattori che incidono sul settore dell'aviazione nel mondo post-COVID-19. Sarebbe che tutte le valutazioni dell'impatto della proposta siano state effettuate prima della COVID-19, e pertanto non sarebbero più pertinenti.

2.3.3. La crisi della COVID-19 ha avuto un effetto deleterio sulla forza lavoro nel settore dell'aviazione e ha già provocato la perdita di decine di migliaia di posti di lavoro in Europa. L'impatto sulle «funzioni di sostegno» del settore della gestione del traffico aereo, come CNS, AIS e MET, potrebbe comportare ulteriori conseguenze sociali negative a causa degli sforzi compiuti dalla proposta per disaggregare i servizi. Si tratta di un aspetto che va riconosciuto, e la proposta deve tenere conto dell'impatto socioeconomico della pandemia su questi lavoratori e della volatilità del settore nell'attuale clima.

2.3.4. Poiché il futuro dell'industria rimane poco chiaro, è difficile elaborare una normativa che fornisca un rimedio efficace alle preoccupazioni che la proposta si prefigge di affrontare. Inoltre, gli effetti sociali ed economici della crisi non sono ancora del tutto chiari, ed è prematuro formulare valutazioni o conclusioni basate sulle proiezioni attuali, che cambiano rapidamente con l'evolversi della pandemia.

2.4. Applicazione dei principi di mercato

2.4.1. La Commissione invoca una solidità finanziaria, ma i fornitori di servizi di navigazione aerea potrebbero percepire la nuova architettura istituzionale proposta come eccessivamente burocratica, con l'introduzione di nuovi costi che non sono necessariamente connessi all'attività operativa. Un altro aspetto che può sollevare interrogativi è l'organo di ricorso che, nella forma proposta, potrebbe non essere del tutto indipendente dall'organo di valutazione delle prestazioni (*Performance Review Body* — PRB), anche se l'intenzione della Commissione al riguardo è abbastanza chiara, vale a dire la creazione di un organo in grado di risolvere i casi mediante procedimenti extragiudiziali, e non solo dinanzi alla Corte di giustizia dell'Unione europea.

2.4.2. A differenza di altri comparti dell'industria, il settore della gestione del traffico aereo deve rimanere ad un livello elevato di capacità operativa, indipendentemente dalla domanda di traffico aereo commerciale. Il settore e la sua forza lavoro hanno continuato a lavorare indipendentemente dalla pandemia e hanno fornito i servizi necessari al traffico essenziale, come il trasporto aereo di merci, i voli medici e quelli militari.

2.4.3. Da un punto di vista socioeconomico, vi è la preoccupazione che l'applicazione dei principi di mercato ai servizi di traffico aereo aeroportuali possa portare all'instabilità del lavoro e indebolire le norme sul lavoro nel settore a scapito della forza lavoro e della comunità nel suo complesso. Ciò ostacolerebbe l'obiettivo di aumentare l'efficienza operativa, e quindi, con ogni probabilità, non servirebbe a diminuire il costo dei servizi. Potrebbe anche ridurre il numero di aeroporti in cui sono forniti servizi di traffico aereo e avere un impatto diretto sulla sicurezza in tali aeroporti.

2.4.4. In genere, nel settore della gestione del traffico aereo, si è sempre registrato un elevato livello di tensioni a livello aziendale riguardo ai precedenti tentativi di liberalizzazione del settore. In effetti, gran parte di questa opposizione si è concentrata specificamente sulle precedenti proposte del CUE. È possibile che questa proposta, nella sua forma attuale, porti a ulteriori tensioni sociali e a nuove vertenze di lavoro, dato il suo obiettivo di conseguire una maggiore liberalizzazione dell'industria e di aprire a un'ulteriore privatizzazione e frammentazione del settore della gestione del traffico aereo, in particolare nelle cosiddette «funzioni di sostegno».

2.5. *Separazione tra autorità di vigilanza e prestazione di servizi*

Il regolamento CUE1 prevede la separazione obbligatoria tra i ruoli di vigilanza e quelli di fornitura di servizi, almeno a livello di funzione. È opportuno prendere in considerazione questa modifica nel CUE2 +, in quanto l'esperienza acquisita attraverso i processi di separazione funzionale ha dimostrato che le prestazioni possono essere mantenute allo stesso livello di un settore strutturalmente separato. Analogamente, sarebbe auspicabile una maggiore chiarezza sul campo di applicazione generale della proposta a tale riguardo.

Bruxelles, 2 dicembre 2020

La presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Christa SCHWENG

ALLEGATO

I seguenti brani del progetto di parere sono stati modificati in favore degli emendamenti adottati dall'Assemblea, ma hanno ottenuto più di un quarto dei voti espressi (articolo 54, paragrafo 4, del Regolamento interno):

a) **Punto 1.14**

1.14. ~~È opportuno procedere a una valutazione dell'impatto sociale per~~ Si raccomanda di dedicare la dovuta considerazione, durante la procedura legislativa, ad alcuni aspetti della proposta in esame, in particolare per ad ogni proposta volta a disaggregare o liberalizzare la fornitura di servizi. È stato riconosciuto che questi fattori possono avere un impatto negativo sui lavoratori, e pertanto le parti sociali dovrebbero partecipare attivamente a questo processo.

Esito della votazione sull'emendamento

Voti favorevoli: 119

Voti contrari: 104

Astensioni: 26

b) **Punto 2.2.1**

2.2.1. ~~La proposta CUE2 + in esame è in parte una rifusione di una precedente proposta CUE2 + in merito alla quale le discussioni hanno subito una battuta d'arresto a causa di una disputa bilaterale tra due Stati membri. Data la somiglianza del contenuto con le precedenti proposte CUE non andate a buon fine, permane la possibilità che non si raggiunga un consenso politico. Tradizionalmente, le preoccupazioni manifestate dagli Stati membri riguardavano, tra l'altro, questioni politiche, considerazioni di sovranità, fattori socioeconomici, la liberalizzazione dello spazio aereo nazionale e la privatizzazione forzata. Una serie completa di valutazioni d'impatto contribuirebbe a individuare e attenuare tali preoccupazioni.~~ Si raccomanda di tenere in debita considerazione tali preoccupazioni nel corso della procedura legislativa.

Esito della votazione sull'emendamento

Voti favorevoli: 113

Voti contrari: 113

Astensioni: 23

A norma dell'articolo 61 del Regolamento interno, poiché la votazione si è conclusa in parità (voti favorevoli e contrari in numero uguale), il presidente ha espresso il voto decisivo a favore dell'emendamento.
