GIURETA
Rivista di Diritto dell'Economia, dei Trasporti e dell'Ambiente
*Supplemento*
Vol. XXIII
2025

# Funzioni e competenze degli enti aeronautici nel processo di riforma del Cielo Unico Europeo [*]

*Silvio Magnosi* [**]

SOMMARIO: 1. Premessa – 2. Il ruolo dell'Agenzia Europea per la Sicurezza Aerea (EASA) – 3. Le Autorità nazionali nella proposta concordata del regolamento di riforma – 4. Osservazioni conclusive.

1. – L'intervento ad opera del legislatore dell'Unione Europea nel settore della navigazione marittima ed aerea è divenuto, specialmente nel corso degli ultimi decenni, sempre più incisivo. La "riserva", ovvero – se si preferisce – la "limitazione" contemplata *ex* art. 100 tr. FUE (da sempre pienamente operante nel sistema delle fonti), a sensi del quale le norme contenute nel Titolo VI del Trattato (vale a dire: nella sezione dedicata ai trasporti) si applicano esclusivamente ai "trasporti ferroviari, su strada e per vie navigabili", essendo rimessa la regolamentazione della navigazione marittima e di quella aerea alle singole e specifiche "iniziative" assunte di volta in volta dal Parlamento e dal Consiglio, ha determinato una progressiva prevalenza, rispetto al diritto interno, di norme europee quantunque derivate, aventi ad oggetto anche l'ambito marittimo e quello aeronautico [1].

[*] 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 aggregato di Diritto della navigazione nell'Università di Napoli Parthenope. 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] Come noto, la disposizione menzionata nel testo risulta presente già nel Trattato di Roma,



CC BY NC ND

Per quanto riguarda il (vasto ed articolato) comparto dell'aviazione civile, va detto che le "iniziative" della Comunità Europea prima e dell'Unione poi, intraprese proprio in virtù di quanto stabilito dal suddetto art. 100 tr. FUE, hanno riguardato e riguardano non soltanto la "stretta" disciplina dei servizi di trasporto aereo. Questi ultimi, infatti, si trovano ormai da tempo normati sulla base di criteri ispirati al pieno funzionamento dei meccanismi della liberalizzazione e della concorrenza; meccanismi che, come noto, sono stati per una lunga fase storica quasi del tutto estranei a tale particolare settore [2]. Ma la "legislazione europea" si è significativamente estesa pure a profili distinti, ancorché strettamente connessi con quello trasportistico.

Fra gli obiettivi che sul piano comunitario ed unionale ci si è posti e tuttora ci si pone nel settore aeronautico emerge, come prioritario, quello del raggiungimento del massimo grado di sicurezza possibile, correlato tuttavia ad una efficienza ed economicità del trasporto aereo sempre maggiori. In quest'ottica si colloca senz'altro l'istituzione del Cielo Unico Europeo (*Single European Sky* – SES) adottata, unitamente alla relativa disciplina, con gli ormai celebri regolamenti che contemplano la disciplina del c.d. SES I [3]. L'in-

istitutivo della Comunità Economica Europea (CEE), del 25 marzo 1957 ed è transitata (di riforma in riforma) sino a giungere al Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007, sul funzionamento dell'Unione Europea (tr. FUE, così come richiamato nel testo), entrato in vigore il 1º dicembre 2009. Sull'argomento, fra gli altri, con specifico riferimento alla navigazione aerea, F. Munari, *Il diritto comunitario dei trasporti*, Milano 1996, *passim*; C. Tuo, *Il trasporto aereo nell'Unione Europea tra libertà fondamentali e relazioni esterne*, Torino, 2008, *passim*; A. Lefebvre d'Ovidio-G. Pescatore-L. Tullio, *Manuale di diritto della navigazione*, Milano, 2022, 58.

[2] Sulle varie fasi della riforma dei servizi di trasporto aereo nell'ambito dell'Unione Europea esiste amplissima bibliografia. In questa sede ci si limita a richiamare, in via generale, Lefebvre d'Ovidio-Pescatore-Tullio, *Manuale*, cit., 225 s.; S. Zunarelli-M.M. Comenale Pinto, *Manuale di diritto della navigazione e dei trasporti*, I, Padova, 2023, 13 s. con copiosa dottrina ivi richiamata.

[3] Si tratta del reg. 04/549, "regolamento quadro"; del reg. 04/550, "sulla fornitura di servizi della navigazione aerea nel cielo unico europeo"; del reg. 04/551, "sull'organizzazione e l'uso dello spazio aereo nel cielo unico europeo"; infine del reg. 04/552, "sull'interoperabilità della rete europea di gestione del traffico aereo", quest'ultimo successivamente abrogato, come si dirà. Per un'analisi dei regolamenti si vedano M.P. Rizzo, *La gestione del traffico aereo in Europa tra competenze di enti internazionali e prerogative statali*, Messina, 2004, *passim*; Id., *Il pacchetto di regolamenti comunitari per la realizzazione del Cielo unico europeo*, in *Studi in memoria di Elio Fanara*, a cura di U. La Torre-G. Moschella-F. Pellegrino-M.P. Rizzo-G. Vermiglio, Milano, 2006, I, 57 s.; M. Grigoli, *Aspetti evolutivi del regime nautico*, II, *La navigazione aerea*, Bologna, 2005, 3 s.; Id., *Profili normativi della navigazione aerea*, Bari, 2008, 46 s.; R. van Dam-S. Andries, *A Global Single Sky? Some Observations on the Relations between the European Community and International*

tento era e resta quello di ridurre, secondo lo scopo sopra accennato, la frammentazione sia degli spazi, sia delle competenze gestionali nello svolgimento dei servizi di assistenza al volo e, più in generale, di ausilio alla navigazione aerea; servizi che con la sicurezza e con l'efficienza del trasporto presentano, come detto, strettissima interconnessione.

Il pacchetto regolamentare sopra menzionato, invero, non si discosta dai principi fondanti dell'aviazione civile internazionale, i quali tradizionalmente riservano alle competenze statali il controllo e la gestione dei rispettivi spazi, sulla base dei confini nazionali [4]. Al contempo esso mira a fornire un sistema di regole omologato o, almeno, armonizzato, tale da consentire un utilizzo razionale e "ottimizzato" dello spazio aereo, sì da soddisfare adeguatamente le esigenze dei diversi utenti.

Nelle modifiche e nelle integrazioni, rese inevitabili dallo scorrere del tempo, che hanno investito l'originario ordito normativo avente ad oggetto

*Law in Air Traffic Management*, in *Annals of Air and Space Law*, 2006, XXXI, 108 s.; 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 s.; A. Antonini-C. Severoni, *L'organizzazione e l'uso dello spazio aereo nel cielo unico europeo*, in *La gestione del traffico aereo: profili di diritto internazionale, comunitario ed interno*, a cura di M.P. Rizzo, Milano, 2009, 71 s.; S. Magnosi, *Qualche riflessione sull'impiego della tecnologia satellitare nel controllo della circolazione aerea*, ivi, 299 s.; L. Trovò, *Il processo d'integrazione degli spazi aerei europei: dalla riorganizzazione in blocchi funzionali verso la globalizzazione dell'Air Traffic Management (ATM)*, in questa *Rivista*, 2011, 489 s. Sui presupposti che hanno condotto all'istituzione del SES, si segnalano inoltre M.M. Comenale Pinto, *L'assistenza al volo. Evoluzione; problemi attuali; prospettive*, Padova, 1999, 65 s.; N. van Antwerpen, *The Single European Sky*, in *Air and Space Law*, 2002, 5 s.; P. Schubert, *The Single European Sky. Controversial Aspects of Cross-border Service Provisionn*, ivi, 2003 33 s.

[4] Il testo normativo internazionale di riferimento è rappresentato, notoriamente, dalla Convenzione di Chicago "per l'aviazione civile internazionale", del 7 dicembre 1944, in buona parte derivata dalla sostituita Convenzione di Parigi "per la regolamentazione della navigazione aerea internazionale", del 13 ottobre 1919. Sul tema, cfr. A. Giannini, *La Convenzione di Parigi per il regolamento della navigazione aerea*, in *Saggi di diritto aeronautico*, Milano, 1932, 23 s.; Id., *La Convenzione di Chicago 1944 sull'aviazione civile internazionale*, in *Riv. dir. comm.*, 1946, I, 43 s.; E. Turco Bulgherini, *La disciplina giuridica degli accordi aerei bilaterali*, Padova, 1984, 7 s.; T. Ballarino-S. Busti, *Diritto aeronautico e spaziale*, Milano, 1988, 51 s.; U. Leanza, *Il diritto degli spazi internazionali*, I, *La tradizione*, Torino, 1999, 354 s.; J. Naveau-M. Godfroid-P. Fiühling, *Précise de droit aérien*, Bruxelles, 2006, 25 s.; Zunarelli-Comenale Pinto, *Manuale*, cit., 5 s.; per quanto riguarda in particolare gli aspetti connessi ai servizi di assistenza al volo, Comenale Pinto *L'assistenza al volo*, cit., 13 s.; S. Magnosi, *Controllo satellitare del traffico aereo e regime di responsabilità*, Roma, 2008, 27 s.

il SES s'è manifestata, almeno nelle intenzioni (più o meno dichiarate) del legislatore, la volontà di proseguire su una strada che conduca ad una visione sempre più compatta dello spazio aereo dell'Unione Europea, se non sul piano geografico (come osservato), quanto meno sotto il profilo funzionale e procedurale. Di qui, il frequente paragone (riscontrabile tanto nei *considerando*, quanto nei documenti preparatori e nelle relazioni che hanno accompagnato i vari atti normativi susseguitisi durante gli anni) con la situazione statunitense, nella quale si riscontra (stando almeno a quanto rilevato, a torto ovvero a ragione, da parte delle competenti Autorità UE) a fronte di un'estensione geografico – territoriale non molto dissimile rispetto a quella europea, una compattezza e – per così dire – una linearità organizzativa nell'attività di controllo, nell'erogazione dei servizi e, in ultima analisi, nell'espletamento delle funzioni, nettamente maggiori.

Nel quadro appena delineato s'inserisce l'adozione del reg. 09/1070, istitutivo del c.d. SES II [5], al quale hanno fatto seguito numerose disposizioni attuative, che hanno reso applicabili diverse e significative norme dell'Unione in tema di sicurezza, anche alle attività di controllo e gestione del traffico aereo ed ai servizi di assistenza al volo, oltre ad aver "rafforzato" nella regolamentazione di settore il profilo prestazionale. Nonostante il positivo apprezzamento mostrato riguardo alla disciplina normativa sul SES dalle stesse Istituzioni europee (si vedano per tutti le *Note tematiche sull'Unione Europea 2023*, presentate dal Parlamento), non v'è dubbio sul fatto che il completo consolidamento – per dir così – e la piena operatività del cielo unico europeo risultino ancora di là da venire. A fronte dei benefici effetti derivanti dalla ristrutturazione dello spazio aereo e dalle "nuove" modalità di fornitura dei servizi, si riscontrano infatti non trascurabili resistenze per la completa realizzazione degli obiettivi prefissati.

Vengono sovente indicati gli anni 2030/2035 per il raggiungimento effettivo dei massimi risultati di efficienza e funzionalità [6].

[5] Sull'atto normativo richiamato nel testo, "recante modifica dei 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", oltre a parte della dottrina citata nella precedente nota 3, si veda anche 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, 621 s.

[6] Si fa qui riferimento al documento presentato dal Parlamento Europeo nell'aprile 2023 e, segnatamente, alla parte dedicata al *Trasporto aereo: il cielo unico europeo (CUE).* In tale sezione si pre-

2. – Il processo evolutivo riguardante il SES, sia sul piano tecnico operativo, sia sotto l'aspetto (peraltro inscindibile dal primo) della disciplina normativa è quindi da ritenersi a tutt'oggi in via di sviluppo. Lo attesta il pacchetto di proposte, provenienti dagli organi UE, le quali, a partire dal 2020 per giungere sino ai primi mesi dell'anno in corso, cercano di delineare e regolamentare il c.d. SES II+. Detto processo evolutivo investe necessariamente anche i vari enti e le diverse autorità aeronautiche, tanto in riferimento alle rispettive funzioni e competenze, quanto talora ed in certa qual misura relativamente alla loro stessa struttura organizzativa. Sembra il caso di segnalare in questo senso il reg. 18/1139, il quale assume un ruolo assai significativo circa l'estensione, dianzi menzionata, delle norme in tema di sicurezza anche alla gestione del traffico aereo e ai servizi di navigazione aerea e, pertanto in ultima analisi, al cielo unico europeo (più precisamente al SES II).

L'atto in parola, com'è noto, "copre", sempre per quanto concerne la sicurezza, un'area ben più vasta dello specifico settore che qui ci occupa. Si va infatti dalla produzione degli aeromobili e delle loro singole componenti all'esercizio degli stessi (inclusi i sistemi senza equipaggio); dalla c.d. "aviazione sportiva e da diporto" alla salvaguardia dell'ambiente; dall'infrastruttura aeronautica ai servizi di ausilio alla navigazione aerea, per l'appunto [7]. Ed in

cisa che "L'iniziativa in questione è stata avviata in risposta ai ritardi connessi alla navigazione aerea, che in Europa hanno raggiunto l'apice verso la fine degli anni Novanta. Il CUE è inteso a ridurre la frammentazione dello spazio aereo europeo (tra Stati membri, tra uso civile e militare e tra tecnologie), aumentando in tal modo la sua capacità e l'efficienza della gestione del traffico aereo e dei servizi di navigazione aerea. L'iniziativa è per sua natura paneuropea e la sua attuazione è aperta ai paesi vicini. Nella pratica, il cielo unico europeo dovrebbe ridurre i tempi di volo (grazie all'accorciamento delle tratte e alla diminuzione dei ritardi) e, conseguentemente, diminuire i costi dei voli e le emissioni degli aeromobili". A fronte di obiettivi così ambiziosi, viene segnalato un netto miglioramento nella gestione del traffico, riscontrabile dalla riduzione dei ritardi, dalla costante diminuzione del c.d. "valore medio di estensione orizzontale di crociera" (vale a dire dalla accresciuta possibilità di seguire rotte più dirette, con conseguente contenimento dei tempi di percorrenza) e da un miglioramento della "efficienza in termini di costi". Al contempo, come peraltro accennato nel testo, vengono evidenziate criticità, derivanti principalmente da una persistente frammentazione sul piano organizzativo e funzionale, nonché da una flessibilità dell'uso dello spazio aereo ancora non adeguata. Il documento in parola è consultabile nel sito www.europarl.europa.eu.

[7] Cfr. reg. 18/1139 "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

tutti i comparti ivi considerati emerge il ruolo rilevante, quando non determinante, attribuito all'Agenzia Europea per la Sicurezza della Navigazione Aerea (*European Aviation Safety Agency* – EASA) [8]. Quest'ultima viene invitata ad assumere una funzione di raccordo con la Commissione e le singole autorità nazionali competenti (*National Competent Authorities* – NCA), sì da potersi configurare un "unico sistema europeo di sicurezza aerea". A tale scopo viene auspicato un adeguato e continuo scambio di dati e informazioni fra i diversi enti aeronautici degli Stati membri e l'Agenzia Europea, la quale dovrebbe svolgere una funzione sempre più centrale nella promozione e nella diffusione di una "cultura comune di certificazione e sorveglianza" (*considerando* n. 35, 36 e 46).

Indicative al riguardo risultano essere le disposizioni contenute nel Capo IV del reg.18/1139 (art. 62 s.), laddove il prefigurato e sopra richiamato "sistema unico" di sicurezza si risolve attualmente in un meccanismo formato, come detto, da Commissione, EASA e enti nazionali (NCA), se non proprio unitario, quanto meno fortemente omologato, per tutto ciò che concerne le attività di certificazione, il controllo sulla sussistenza e la permanenza dei requisiti normativamente richiesti, nonché il riscontro circa "l'ottemperanza" alla corretta e completa applicazione del regolamento medesimo. A tale scopo, l'atto normativo in parola attribuisce ai soggetti sopra menzionati (vale a dire: Commissione, EASA ed enti nazionali) competenze specifiche in tema di rilascio e rinnovo dei certificati. Viene inoltre previsto l'esercizio di azioni di controllo, dirette sia a riscontrare la permanenza dei requisiti richiesti per il rilascio delle certificazioni, sia la sussistenza di eventuali violazioni. Detta attività di controllo può condurre all'adozione di misure di tipo sanzionatorio, ancorché non vengano espressamente definite tali dal legislatore [9].

e (CE) n. 216/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio e il regolamento (CEE) n. 3922/91 del Consiglio".

[8] Su competenze e funzioni dell'Agenzia, S. Randazzo, *Alcuni profili problematici relativi all'attribuzione di funzioni all'Agenzia europea di sicurezza aerea*, in *Dir. Un. eur.*, 2004, 847 s.; C. Cifaldi, *Profili evolutivi dell'European Aviation Safety Agency*, in *Il diritto aeronautico fra ricodificazione*, cit., 70 s.; Trovò, *Il processo d'integrazione*, cit., 439 s.; Masutti, *Il futuro del cielo unico europeo*, cit., 622 s.

[9] A sensi dell'art. 62, par. 1, reg. 18/1139: "La Commissione, l'Agenzia e gli Stati membri, cooperano nel quadro di un unico sistema europeo di sicurezza aerea al fine di assicurare l'ottemperanza al presente regolamento e agli atti delegati e di esecuzione adottati sulla base del medesimo". Segue, nel comma successivo, l'elenco dettagliato delle attribuzioni riservate all'Agenzia e alle autorità

A ribadire l'intenzione di creare un sistema di cooperazione adeguato, stabile ed efficiente, viene anche contemplata la possibilità di istituire, ad opera dell'EASA, d'intesa con le varie autorità nazionali, un "pool di ispettori europei dell'aviazione". Ad esso tanto l'Agenzia, quanto gli Stati membri, (mediante i loro rispettivi enti) possono rivolgersi per ottenere assistenza circa l'esecuzione di tutte le attività di certificazione e sorveglianza [10]. Il Capo V del regolamento, delineando ulteriormente le funzioni e i compiti dell'Agenzia Europea, chiama quest'ultima ad interagire tanto con la Commissione quanto con gli enti nazionali (NCA), non soltanto in tema di certificazione e sorveglianza, come già rilevato, ma anche a collaborare con la prima per la preparazione di regole e misure tecniche, le proposte di modifica dello stesso regolamento, la fornitura del sostegno scientifico ed amministrativo adeguato etc. (art. 75 s.) [11].

Con specifico riferimento alla tematica di cui si tratta in questa sede, si osserva che l'ambito di applicazione del regolamento (incluse funzioni e competenze EASA in esso contemplate) ricomprende espressamente l'attività di gestione del traffico aereo ed i servizi di navigazione aerea (c.d. servizi ATM/ANS) che si espletano "nello spazio aereo del cielo unico europeo" (art. 2, par. 1, lett. g), nonché la "progettazione della struttura dello spazio aereo nello spazio aereo del cielo unico europeo" (art. 2, par. 1, lett. h), sempre facendo salva la "giurisdizione" dei singoli Stati membri (si precisa che le funzioni dell'Agenzia in tema di sicurezza vengono dettagliatamente indicate, per i servizi ATM/ANS, in un'apposita sezione dell'atto normativo in esame, segnatamente negli art. 80 e 81) [12]. Né possono essere

nazionali competenti, "per garantire l'ottemperanza" al regolamento, nonché "agli atti delegati e di esecuzione adottati sulla base del medesimo".

[10] Art. 63, par. 1, reg. 18/1139: "L'Agenzia istituisce, in cooperazione con le autorità nazionali competenti, un meccanismo di messa in comune e condivisione volontarie degli ispettori dell'aviazione e di altro personale con competenze pertinenti per lo svolgimento dei compiti di certificazione e sorveglianza a norma del presente regolamento. A tal fine, l'Agenzia definisce, in cooperazione con le autorità nazionali competenti, i profili relativi alle qualificazioni e all'esperienza richiesti sulla base dei quali tali autorità nazionali [e] l'Agenzia designano, se disponibili, i candidati che faranno parte del meccanismo di messa in comune e condivisione in qualità di ispettori europei dell'aviazione".

[11] Il Capo V del reg. 18/1139, rubricato "L'Agenzia Europea per la Sicurezza Aerea", contempla funzioni e competenze dell'Agenzia medesima, riguardanti vari settori del comparto: ambiente, aeromobili, equipaggio, infrastrutture aeroportuali, servizi di navigazione aerea, ecc.

[12] Gli articoli richiamati nel testo provvedono a specificare le attribuzioni dell'Agenzia in tema

trascurate le ulteriori attribuzioni riservate all'EASA relativamente alla "attuazione del cielo unico europeo" (art. 93), consistenti nella "assistenza tecnica alla Commissione" e nell'esecuzione di "ispezioni e indagini tecniche, e studi". Detti compiti possono essere svolti ad opera dell'Agenzia soltanto previa richiesta proveniente dalla stessa Commissione, quantunque tale situazione venga fortemente auspicata da parte del legislatore (leggasi, infatti, il *considerando* n. 60 del regolamento). L'EASA, perdipiù, è chiamata a valutare i profili prestazionali del SES, i quali, come detto, hanno assunto rilevanza sempre maggiore nel processo di ammodernamento legislativo di settore.

Come in precedenza osservato, il quadro normativo avente ad oggetto il cielo unico europeo (sostanzialmente composto dai regolamenti c.d. SES I e SES II, ai quali si aggiungono le norme in tema di sicurezza in gran parte contenute nel reg. 18/1139 appena considerato), pur costituendo una "esperienza" valutata positivamente in seno all'Unione Europea, non manca al contempo di evidenziare criticità, che peraltro emergono (e resistono) sin dalle fasi iniziali di istituzione ed attuazione del SES. Anche la dottrina, del resto, ha talora sottolineato questi aspetti [13]

E proprio ad una maggiore considerazione del profilo prestazionale sembra essere ispirata, fra le altre, la proposta di modifica del reg. 18/1139, presentata già nel 2020 con lo scopo di "aggiornare in base all'esperienza acquisita la legislazione attuale". In questo documento viene richiamata, forse per la prima volta in modo così netto, la necessità di istituire "una funzione permanente di organo di valutazione delle prestazioni (*Performance Review Body* – PRB), che deve essere esercitata dall'Agenzia dell'Unione europea per la sicurezza aerea" [14]. Del resto, non va dimenticato che l'art. 11 del reg. 04/549,

di certificazione dei soggetti fornitori dei servizi ATM/ANS (art. 80), nonché delle organizzazioni di addestramento dei controllori di volo (art. 81).

[13] Sul punto, Masutti, op. cit., 624 s. Si veda anche la precedente nota 6.

[14] Si fa qui riferimento alla Comunicazione del 22 settembre 2020 [COM (2020), 577 definitivo], contenente una 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". A proposito di quanto asserito nel testo circa l'aspetto prestazionale, corre l'obbligo di precisare che, per la verità, già il reg. 09/1070, dianzi richiamato, modificativo del pacchetto originario avente ad oggetto il SES (e che quindi dava origine al c.d. SES II), introduceva un sistema valutativo delle prestazioni delle attività di gestione del cielo unico europeo. Cfr. sul punto Trovò, op.

istitutivo del SES (c.d. "regolamento quadro") prevede una procedura di valutazione delle prestazioni (funzione attribuita, secondo la formulazione originaria della norma, alla Commissione, chiamata, se del caso, ad avvalersi "delle competenze di Eurocontrol") [15].

La suddetta funzione valutativa viene attribuita, nella sopra richiamata proposta di modifica, ad un apposito comitato, che dovrebbe agire quale organo specialistico all'interno dell'EASA. La proposta del 2020 contiene numerose disposizioni di dettaglio, sia concernenti la natura giuridica dei compiti svolti dal comitato (PRB), che consistono in buona sostanza in un'attività di consulenza tecnico – economica (quantunque rilevante, benché non vincolante) svolta nei confronti della Commissione, sia riguardanti la sua struttura organizzativa (inclusi gli aspetti economico – finanziari), caratterizzata da forte autonomia, non soltanto rispetto ai soggetti direttamente coinvolti nella "gestione" del SES (primi fra tutti i fornitori dei servizi) com'è ovvio, ma anche nei confronti della stessa EASA. Tale impostazione risulta essere confermata anche dalla proposta modificata, risalente al 28 maggio 2021, presentata dal Consiglio UE ed avente ad oggetto il medesimo reg. 18/1139 [16].

Occorre tuttavia aggiungere che, sotto il profilo della autonomia del PRB, il Consiglio si è spinto ancora oltre. In un comunicato stampa emesso in data 3 giugno 2021 (quindi nell'immediatezza della presentazione avente ad oggetto la proposta di modifica appena citata), pur ribadendosi l'impor-

cit., 450 s. e ivi ulteriori richiami.

[15] L'art. 11, par. 1 del reg. 04/549, così come modificato dal reg. 09/1070, dianzi richiamato (si vedano le precedenti note 5 e 14) contempla quello che viene definito un "sistema di prestazioni", con lo scopo di "migliorare l'efficienza dei servizi di navigazione aerea e le funzioni della rete nel cielo unico europeo". Il successivo par. 2 dispone che "la Commissione può designare Eurocontrol o un altro organismo imparziale e competente come "organo di valutazione delle prestazioni". Il ruolo dell'organo di valutazione delle prestazioni consiste nel "fornire consulenza alla Commissione, coordinandosi con le autorità nazionali di vigilanza, e, nell'assisterle su richiesta nell'attua zione del sistema di prestazioni di cui al paragrafo 1. La Commissione fa in modo che l'organo di valutazione delle prestazioni agisca in piena indipendenza quando esegue i compiti che la Commissione gli ha affidato". Sull'organizzazione Eurocontrol, si rinvia alla successiva nota 21; circa il PRB, v. anche la nota 28.

[16] Cfr. la Relazione del Consiglio dell'Unione Europea del 28 maggio 2021 [9162/21 (ADD2)], concernente anch'essa la definizione e la regolamentazione, sempre in relazione alla possibilità di modifica del reg. 18/1139, "della capacità dell'Agenzia dell'Unione europea per la sicurezza aerea di agire in qualità di organo di valutazione delle prestazioni del cielo unico europeo".

tanza di un organo di consulenza, del quale la Commissione è opportuno che si avvalga allo scopo di "garantire che gli obiettivi locali siano conformi agli obiettivi a livello di UE", viene esclusa l'eventualità di "creare una nuova struttura in ambito EASA", poiché "ciò comporterebbe probabilmente un aumento dei costi amministrativi per gli utenti senza offrire vantaggi comprovati". Viene a configurarsi, in ultima analisi, un nuovo soggetto indipendente non solo funzionalmente, ma anche strutturalmente rispetto agli altri; il che – ci si consenta di notare – appare in controtendenza con quell'obiettivo di "semplificazione burocratica" sovente affermato negli stessi atti dell'Unione Europea.

S'è già fatto cenno a come il legislatore configuri la Commissione, l'Agenzia e le diverse NCA come facenti parte di un sistema unitario di regolamentazione, attuazione, controllo e vigilanza della sicurezza aeronautica. Il reg. 18/1139 infatti contempla, per queste ultime, un ruolo rilevante di collaborazione e coordinamento con i competenti soggetti UE (Commissione ed EASA), per l'elaborazione e l'adozione tanto del "Programma europeo per la sicurezza aerea", quanto del "Piano europeo" al primo correlato. Ancor più significative appaiono le funzioni riservate alle singole NCA circa la corrispondente adozione, ad opera degli Stati membri, dei diversi "Programmi" e "Piani" nazionali, derivazione diretta di quelli europei (art. 5 ss.).

Si tratta di importanti documenti, costantemente aggiornati, che contengono la "descrizione" del "funzionamento del sistema di sicurezza aerea, le norme, le attività e le procedure utilizzate per gestire la sicurezza dell'aviazione civile" ("Programma"), nonché l'"individuazione" dei "principali rischi per la sicurezza" che interessano l'intero sistema e la "definizione" delle "azioni necessarie per attenuare tali rischi" ("Piano"). Gli Stati membri sono chiamati, attraverso le rispettive autorità aeronautiche, ad elaborare i loro documenti, modellandoli – per così dire – sulla base delle proprie particolari esigenze e delle specifiche situazioni di rischio. Dev'essere comunque garantita la rigorosa "coerenza" rispetto agli omologhi atti adottati dall'Unione. In particolare, per ciò che riguarda la suddetta individuazione dei rischi e la conseguente indicazione dei metodi volti alla loro eliminazione o, quanto meno, alla loro attenuazione, si richiede una attenta e profonda valutazione ad opera delle NCA. Sulla base delle specifiche competenze, infatti, i Paesi membri devono segnalare, con adeguate motivazioni, i rischi che eventual-

mente risultino "non pertinenti" rispetto al loro sistema nazionale, pur essendo stati indicati nei piani europei. È appena il caso di ribadire che, stante la "portata generale" del regolamento in esame, gli enti nazionali (NCA) vengono investiti, sempre in stretto coordinamento coi soggetti UE (Commissione ed EASA), nell'espletamento dei compiti di "certificazione, sorveglianza" e riscontro circa la adeguata e corretta "applicazione delle norme", anche con riferimento alle attività ATM/ANS: adeguatezza ed efficienza delle organizzazioni (inclusi gli aspetti di solidità finanziaria), gestione dello spazio aereo, progettazione e produzione delle varie componenti utilizzate per i servizi, formazione e preparazione tecnico – professionale del personale (controllori di volo), etc.; tutto ciò, come peraltro già sottolineato, con logiche, inevitabili – si direbbe – ripercussioni nell'ambito del SES.

3. – Come già osservato, il processo di riforma del cielo unico europeo risulta a tutt'oggi in pieno divenire. Esso non trascura le competenze, le funzioni e, talora, la stessa struttura organizzativa degli enti coinvolti. In tale contesto assume particolare rilevanza la proposta originariamente adottata dalla Commissione nel 2013 e successivamente modificata nel 2020 [17]. Su quest'ultima proposta, il Consiglio ha avuto modo di esprimere il proprio orientamento generale con un documento risalente al 22 giugno 2021, e quindi di condurre un negoziato con il Parlamento, conclusosi recentemente con l'adozione di una ulteriore proposta di regolamento, datata 18 marzo 2024 [18].

Nella nuova proposta (*rectius*: nella nuova formulazione concordata della proposta) si ribadiscono i principi fondanti contenuti nel pacchetto regolamentare del 2004, che istituisce e disciplina il cielo unico europeo. Del pari, vengono confermati da un lato i criteri che hanno portato alle modifiche introdotte in forza del reg. 09/1070 (anch'esso già menzionato), concernente il

[17] Si vedano le Comunicazioni della Commissione dell'11 giugno 2013 [COM (2013) 410, definitivo] e del 22 settembre 2020 [COM (2020) 579, definitivo], recanti, rispettivamente, una "Proposta di regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio relativo all'istituzione del cielo unico europeo (rifusione)", nonché la "Proposta modificata di regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio relativo all'attuazione del cielo unico europeo (rifusione)".

[18] Cfr. il Documento di lavoro del Consiglio dell'Unione Europea del 22 giugno 2021, 9616/21: "Proposta modificata di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo all'attuazione del cielo unico europeo (rifusione) – Orientamento generale (13 giugno 2021)", nonché la Nota del Consiglio dell'Unione Europea del 18 marzo 2024, [7618/24 (ADD1)]: *Single European Sky 2+. Final Compromise Text.*

c.d. SES II, dall'altro la necessità di conformarsi alle disposizioni in tema di sicurezza, contenute principalmente nel reg. 18/1139, sopra sommariamente illustrato, ancorché "bisognose" di opportuni "allineamenti" e adeguamenti.

A proposito di quest'ultimo atto normativo, avendo esso sostituito il reg. 04/552 [19], facente parte del pacchetto originario sul cielo unico europeo, se ne sancisce in via – potrebbe dirsi – definitiva e formale, la sua piena integrazione nell'ambito della disciplina avente ad oggetto il SES. Tutte le disposizioni in tema di interoperabilità dei sistemi, delle componenti e delle procedure relativi ai servizi ATM risultano ormai incorporate nel ridetto reg. 18/1139.

L'obiettivo era e resta quello di una accresciuta funzionalità dello spazio aereo europeo, accompagnata da un innalzamento dei livelli di sicurezza e da una sempre più sviluppata sostenibilità, economica e ambientale. Lo spazio aereo, infatti, costituisce una risorsa comune per tutte le categorie di utenti. Il suo utilizzo dev'essere in grado di soddisfare esigenze di diversa natura. Esse non hanno a che fare soltanto con la sicurezza e l'efficienza dei trasporti, ma riguardano anche la difesa degli Stati membri, i loro impegni nell'ambito delle organizzazioni internazionali, lo studio e l'osservazione degli elementi climatici e ambientali, inclusa la tutela della loro qualità, l'ausilio allo svolgimento di alcune attività produttive, ecc. [20]. L'impiego condiviso di tale risorsa, pertanto, necessita di essere improntato a principi, regole, metodologie che tengano conto della interconnessione fra le esigenze dianzi accennate, caratterizzandosi per un'adeguata flessibilità, regolamentare ed operativa e garantendo l'operatività di efficaci meccanismi di equità e trasparenza.

In quest'ottica, si sottolinea l'opportunità di mantenere un coordinamento "a livello centrale" di "alcune delle funzioni della rete, come per esempio la gestione dei flussi di traffico". Detto compito di coordinamento generale, che comunque sia in grado di investire le funzioni e le attività di "tutti i sog-

[19] V. la precedente nota 3.

[20] Cfr. il *considerando* n. 7 della proposta concordata di regolamento, nel quale, a proposito delle varie forme di utilizzazione dello spazio aereo, si afferma che: *A methodology on how to take into account those various elements and their interdependencies should be developed in particular when designing performance indicators.* Ed ancora (e conseguentemente): *Airspace is a common resource for all categories of users that needs to be used flexibly by all of them, ensuring fairness and transparency whilst taking into account security and defence needs of Member States and their commitments within international organisations.*

getti operativi coinvolti" (*all operational stakeholders concerned*) e che dev'essere svolto sempre a sostegno delle azioni dei singoli Stati (coerentemente del resto col principio fondamentale di collaborazione al quale s'ispira l'istituzione ed il funzionamento del SES, come più volte ricordato), spetterebbe al gestore della rete (*Network Manager*), già individuato, ad opera della Commissione, con apposita nomina del 2011 e successivamente confermata nel 2019, in Eurocontrol, il cui mandato si auspica possa essere oggetto di rinnovo, alle condizioni previste dal nuovo regolamento [21].

Inoltre, sempre seguendo il solco tracciato dalle disposizioni contenute nel reg. 18/1139, le quali istituiscono e individuano, come già osservato e ribadito, in ambito nazionale appositi enti (le NCA) per tutto ciò che riguarda certificazione, vigilanza, controllo sulla corretta applicazione delle norme in materia di sicurezza aeronautica, anche il testo della proposta negoziata di riforma del cielo unico europeo, contempla l'istituzione o comunque l'individuazione all'interno degli Stati membri di Autorità nazionali di riferimento (c.d. *National Supervisory Authorities* – NSA, cap. II, art. 3 s. della proposta). Il loro compito, sostanzialmente, consiste nel sovrintendere, vigilare, coordinare il perseguimento degli obiettivi prefissati dal regolamento medesimo, mediante il riscontro della corretta applicazione delle norme, del rispetto dei

[21] Nel *considerando* n. 32 si legge, fra l'altro: *Commission appointed Eurocontrol, in 2011 and 2019 as Network Manager; in order to ensure business continuity in the performance of the ATM network functions, the mandate could be renewed subject to the conditions laid down in this Regulation.* L'organizzazione Eurocontrol, la quale ormai da decenni presiede alla cooperazione nell'erogazione dei servizi di controllo del traffico aereo in ambito europeo e ha anche il compito di determinare e riscuotere le tariffe di rotta, è stata istituita, come noto, dalla Convenzione di Bruxelles del 13 dicembre 1960, successivamente integrata ed emendata in forza dei due Protocolli adottati, sempre a Bruxelles, il 12 febbraio 1981 e il 27 giugno 1997. L'Italia ha aderito alla Convenzione con l. 575/1995, "Adesione della Repubblica Italiana alla Convenzione internazionale di cooperazione per la sicurezza della navigazione aerea (Eurocontrol), firmata a Bruxelles il 13 dicembre 1960 e Atti internazionali successivi". Sull'argomento, v. M. Guinchard, *La coopération entre Etats pour le contrôle de la circulation aérienne*, in *Annuaire français de droit international*, 1961, VII, 450 s.; C. Bosseler, *International Problems of Air Traffic Control and Possible Solutions*, in *Journal of Air Law and Commerce*, 1968, 467 s.; P. Bulin, *The European Organization for the Safety of Air Navigation – Eurocontrol*, in *European Yearbook*, 1976, XXII, 137 s.; G. Silingardi, *Attività di trasporto aereo e controlli pubblici*, Padova, 1984, *passim*; Comenale Pinto, *L'assistenza al volo*, cit., 262 s.; M.G. Spada, *Diritto della navigazione aerea e spaziale*, Milano, 1999, 84 s.; Rizzo, *La gestione del traffico aereo*, cit., 6 s.; Magnosi, *Controllo satellitare del traffico aereo*, cit., 45 s.; Lefebvre d'Ovidio-Pescatore-Tullio, op. cit., 213; Zunarelli-Comenale Pinto, op. cit., 42.

parametri stabiliti per la piena attuazione del c.d. SES II+, dell'adeguatezza tecnico operativa e finanziaria dei fornitori dei servizi di navigazione aerea. Alle NSA sono inoltre attribuite funzioni di esecuzione e vigilanza sugli schemi prestazionali e tariffari, elaborati sempre secondo i criteri e le procedure ed entro i limiti stabiliti dalle disposizioni del nuovo regolamento, incluse le norme di attuazione [22].

Si osserva che il testo in esame contempla anche la possibilità, per gli Stati membri, di riservare alcuni dei compiti indicati fra le funzioni proprie delle NSA, alle NCA, previste *ex* reg. 18/1139, ovvero ad altri soggetti. Trattasi, segnatamente, delle attività consistenti nella valutazione e nel controllo (*assessment and oversight*) della conformità dei fornitori dei servizi di navigazione aerea ai requisiti contemplati nella medesima proposta di regolamento. Va da sé che in tal caso, lo Stato membro sia tenuto a garantire il possesso da parte delle Autorità affidatarie di risorse adeguate e di specifiche competenze, informandone tempestivamente la Commissione (art. 4, par. 1, lett. ab).

Anche riguardo alle NSA, analogamente a quanto disposto nel ridetto reg. 18/1139 per le NCA, viene richiesta la piena autonomia, organizzativa, gerarchica e decisionale (*in organisational, hierarchical and decision – making terms*), rispetto ai fornitori dei servizi di navigazione aerea; cionondimeno non è esclusa per entrambi i soggetti (NSA e fornitori) la possibilità di far parte del medesimo organo ministeriale dello Stato ovvero della stessa Amministrazione, purché ovviamente resti garantito il rispetto dei suddetti requisiti di indipendenza (si legga su questo punto l'art. 3, par. 3 e 3a del testo negoziato della proposta) [23].

Aggiungasi che, in quella che potrebbe essere definita un'ottica di snellimento (benché talora disattesa, come dianzi osservato) della struttura ammini-

[22] I compiti (*tasks*) delle NSA sono definiti dall'art. 4 della proposta concordata, il cui paragrafo iniziale recita come segue*: The national supervisory authority shall carry out the tasks assigned to it under this Regulation and under Regulation 2018/1139 and the implementing acts adopted on the basis thereof*. Vengono successivamente specificate, seppur in modo non esaustivo, le varie attività alle quali sinteticamente si fa cenno nel testo.

[23] Segnatamente, l'art.3, par. 3a della proposta negoziata dispone che: *In the case where the national supervisory authorities are not legally distinct from the air navigation service providers, the Member States concerned shall inform the Commission on the measures they have taken to ensure that they meet the requirements of independence of paragraph 3 and shall document how this separation is achieved, showing the effectiveness of the authorities' independence.*

strativa e organizzativa aeronautica, la proposta di regolamento non manca di configurare le due Autorità nazionali (vale a dire NSA e NCA) come riunite (*joined*) in un unico ente, sempre ferma restando la rigorosa osservanza dei criteri e dei parametri di piena autonomia di cui sopra. Né viene tralasciata l'eventualità per le NSA di confluire, alle medesime condizioni d'indipendenza, in altre Autorità nazionali, non necessariamente rientranti nel comparto dell'aviazione civile. Si sottolinea su quest'ultimo punto il richiamo, sia pur a titolo meramente esemplificativo, dell'Autorità garante della concorrenza (*such as* […] *the National Competition Authority*, art. 3, par. 4 della proposta).

In Italia, il confluire delle diverse funzioni in un'unica entità, pur sempre mantenendo i crismi di distinzione e di forte autonomia circa l'esercizio delle stesse, così come richiesto dalla normativa UE, rappresenta ormai un qualcosa di più che una "semplice" possibilità, o eventualità. Detta confluenza, infatti, può ormai essere considerata e definita come una precisa scelta, operata anzitutto dal nostro ordinamento giuridico. All'uopo, val qui la pena di richiamare il disposto dell'art. 687 cod. nav. che notoriamente individua nell'Ente Nazionale per l'Aviazione Civile (ENAC) la "unica Autorità di certificazione tecnica, vigilanza e controllo" del comparto aeronautico, rendendo l'Ente, in sostanza, il vero soggetto amministrativo di riferimento (fatte salve le funzioni di indirizzo politico espletate dall'organo ministeriale e le specifiche competenze tecniche di altri enti) della nostra aviazione civile, essendo attribuita allo stesso ENAC anche la responsabilità riguardante "la presenza e l'applicazione di sistemi di qualità aeronautica rispondenti ai regolamenti" adottati dalla Comunità prima e dall'Unione poi [24].

Perdipiù, la strada che conduce all'accentramento delle funzioni, era già stata indicata dallo stesso Ente Nazionale per l'Aviazione Civile come la più giusta da percorrere, anche a proposito della riforma del SES. Era stato proprio l'ENAC, infatti, ad evidenziare come esso si trovi già organizzato in tal modo, con le funzioni della NCA poste nella Direzione Centrale Vigilanza Tecnica, e quelle della NSA destinate ad essere divise tra Direzione Centrale

[24] Su struttura, competenze e funzioni, dell'ENAC, istituito, come noto, in virtù del d.lgs. 250/1997, v. E. Freni, *L'istituzione dell'Ente Nazionale per l'Aviazione Civile*, in *Giorn. dir. amm.*, 1998, 306 s.; G. Mastrandrea, *L'ENAC e il nuovo assetto organizzativo dell'aviazione civile*, in *La nuova disciplina del trasporto aereo*, a cura di E. Fanara, Messina, 2000, 533 s.; Id., *Le competenze delle istituzioni nel nuovo codice*, in *Il diritto aeronautico fra ricodificazione*, cit., 141 s.; S. Magnosi, *Il nuovo assetto organizzativo dell'Ente Nazionale per l'Aviazione Civile*, in *Riv. dir. nav.*, 2010, 313 s.

Economia e Aeroporti (parte economica) e Direzione Centrale Regolazione Aerea (parte operativa e ambientale). Nel medesimo senso, del resto, si era espresso l'Ente Nazionale di Assistenza al Volo (ENAV s.p.a.), società pubblica la quale, com'è noto, secondo quanto disposto dal nostro legislatore [25], provvede in modo autonomo ed indipendente, ferma restando la supervisione di ENAC ed in stretta collaborazione con l'aeronautica militare, ai servizi della navigazione aerea nello spazio aereo sottoposto alla sovranità dello Stato italiano, inclusi gli aeroporti di competenza. Anche ENAV s.p.a., infatti, aveva mostrato la netta contrarietà alla separazione delle competenze concernenti la regolamentazione economica da tutti gli altri aspetti legati alla fornitura dei servizi. Troppo alto sarebbe il rischio di creare un sistema fortemente frammentato e disomogeneo, in un comparto nel quale, più che in altri, gli elementi di natura economica e finanziaria e quelli più squisitamente tecnici ed operativi necessitano di procedere in stretta interconnessione.

È bene ricordare che queste considerazioni (tanto quelle manifestate dall'ENAC, quanto quelle formulate da ENAV s.p.a.) assumevano particolare significato nel periodo in cui venivano espresse, ove si pensi che erano riferite alla vecchia proposta di regolamento sul SES II+, risalente al 2020 e pertanto ormai superata, nella quale la separazione fra NCA e NSA, non solo sul piano funzionale, ma anche su quello giuridico e legale, veniva stabilita senza possibile alternativa, diversamente da quanto disposto, come visto, nel testo attuale. La conseguenza, come sopra evidenziato, sarebbe stata quella di rendere difficilmente esercitabili, sotto il profilo del pieno coordinamento che è invece richiesto non soltanto dalla disciplina normativa, ma anche dalla peculiarità del settore, le funzioni "esclusivamente economiche" e quelle attinenti ad "argomenti di capacità e prestazione ambientale, che richiedono forti cognizioni operative" [26].

[25] A sensi dell'art. 691 bis, co. 1, cod. nav.: "Fatta salva l'attuazione delle previsioni della normativa comunitaria, i servizi della navigazione aerea, nonché la redazione delle carte ostacoli, sono espletati da ENAV s.p.a., società pubblica, per gli spazi aerei e gli aeroporti di competenza". Sull'Ente Nazionale di Assistenza al Volo, v. G. Camarda, *La sicurezza del volo in ambito aeroportuale, competenze e responsabilità*, in *Dir. trasp.*, 2003, 1 s.; M.M. Comenale Pinto, *Organizzazione e responsabilità nei servizi di traffico aereo*, ibid., 2004, 41 s.; Id., *Le competenze di ENAV s.p.a. ed i servizi della navigazione aerea*, in *Il diritto aeronautico fra ricodificazione*, cit., 107 s.; E. Turco Bulgherini, *La riforma del codice della navigazione – parte aerea*, in *Nuove leggi civ. comm.*, 2006, 1351.

[26] Le considerazioni alle quali si fa riferimento nel testo sono contenute in due documenti redatti, rispettivamente, da ENAC ed ENAV s.p.a., riferentisi alle audizioni informali svoltesi davanti

Nella nuova proposta di regolamento, peraltro, è assicurata una forte e costante collaborazione fra le varie NSA, mediante l'istituzione di un Consiglio di Cooperazione delle Autorità Nazionali di Vigilanza (*National Supervisory Authorities Cooperation Board*, art. 9f). Il Consiglio di cooperazione è composto da rappresentanti (un titolare ed un supplente) nominati dalle NSA dei vari Stati membri ed è legittimato ad eleggere al proprio interno gli organi di vertice (un presidente e un vicepresidente, art. 9f, par. 3). È opportuno osservare che l'attività di cooperazione svolta dal Consiglio non si limita al lavoro delle NSA (scambio d'informazioni sui principi decisionali e sulle più efficaci procedure per la piena attuazione del regolamento), ma investe anche il PRB relativamente ad alcune delle funzioni attribuite a quest'ultimo (assistenza al PRB nell'elaborazione delle relazioni e dei programmi annuali di lavoro). Il suo compito, dunque, è anche quello di fungere da raccordo fra le singole autorità nazionali e il soggetto europeo al quale è attribuita competenza valutativa.

Quanto a quest'ultimo, significativamente ridenominato *Performance Review Board* e non più *Body*, come in precedenza, il testo della nuova proposta di regolamento pare seguire le indicazioni espresse soprattutto dal Consiglio e sopra richiamate. Esso, quindi, sembra configurarsi come organo consultivo assolutamente indipendente e dunque definitivamente "sganciato", non soltanto funzionalmente, ma anche – si direbbe – strutturalmente dall'EASA. Resta comunque un notevole legame con la Commissione (al di là del supporto che il PRB è chiamato ad offrirle) [27], ove si consideri che da

alla 14a Commissione Permanente del Senato della Repubblica, Politiche dell'Unione Europea, in data 14 dicembre 2020 ed aventi ad oggetto le Comunicazioni della Commissione UE, di cui alle precedenti note 14 e 17.

[27] È opportuno ricordare che, in realtà, un organo di valutazione delle prestazioni nell'ambito della gestione del SES opera già da qualche anno, essendo infatti stato istituito alla stregua della dec. 16/2296: "Decisione 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". L'art.1 dell'atto normativo in parola statuisce quanto segue: "(par. 1) È istituito il gruppo indipendente di esperti della prestazione dei servizi di navigazione aerea e delle funzioni di rete nel cielo unico europeo per il periodo dal 1° gennaio 2017 al 31 dicembre 2024. (par. 2) Il gruppo di esperti di cui al paragrafo 1 è designato come organo di valutazione delle prestazioni del cielo unico europeo per il periodo dal 1° gennaio 2017 al 31 dicembre 2024". La riforma del cielo unico europeo configura il suddetto organo di valutazione come soggetto operante non più a tempo determinato, ma in modo permanente, rafforzandone struttura e competenze. Es-

questa dipende la nomina dei membri che ne fanno parte. Per la particolare procedura, che contempla anche l'inserimento di cittadini di Paesi terzi, con i quali l'Unione Europea abbia concluso accordi in tema di gestione del traffico aereo e di sistemi tariffari e prestazionali, l'art. 9b della proposta prevede una procedura piuttosto articolata. Alla Commissione, infatti, viene affidato il compito di redigere un elenco di candidati a membri (incluso il presidente), a seguito di un invito pubblico a manifestare interesse. Componenti del PRB e presidente sono pertanto nominati ad opera della Commissione sulla base dell'elenco dalla stessa redatto e, ovviamente, nel rigoroso rispetto dei requisiti normativamente richiesti [28].

4. – Il progetto di riforma del SES conferma la complessità insita nel sistema di controllo e gestione del traffico aereo. Tale complessità, che risulta, come detto, quasi connaturata allo sviluppo e alla regolamentazione del settore e che pertanto difficilmente può essere eliminata in modo completo, si caratterizza sotto un duplice ordine di profili. Vi è un profilo di natura oggettiva, che riguarda l'essenza stessa dell'attività (*rectius*: delle attività). Essa investe pienamente non soltanto aspetti tecnici ed operativi (quindi legati fortemente all'evoluzione tecnologica), i quali a loro volta sono connessi al soddisfacimento di interessi diversi: sicurezza, efficienza del trasporto, tutela ambientale, salvaguardia dell'ordine pubblico e dei confini nazionali. Ma il controllo e la gestione del traffico aereo attengono anche ad aspetti più squisitamente economici e finanziari. L'efficienza tecnico – operativa della navigazione aerea, perseguita mediante il ricorso a servizi di ausilio adeguati, produce effetti sul piano commerciale, abbattendo i costi (sulla base di un ottimale sfruttamento degli spazi) e, conseguentemente, incrementando i profitti.

Esiste poi un profilo soggettivo. La varietà degli interessi in gioco, distinti e distinguibili, eppure tutti riconducibili al medesimo comparto, fa sì che gli enti, gli organi, gli uffici coinvolti risultino alquanto numerosi, portatori di competenze e funzioni diverse fra loro (talora molto diverse) e tuttavia nessuna tale

so, come già osservato, inserito in un primo momento all'interno dell'EASA, risulta, in base alla proposta più recente, del tutto autonomo e indipendente, soprattutto secondo le indicazioni del Consiglio UE. Sul tema, si rinvia alle precedenti note 14 e 16, nonché a Masutti, op. cit., 622 s.

[28] L'art. 9b, richiamato nel testo, della proposta concordata determina in un quinquennio non rinnovabile la durata del mandato dei membri del PRB, i quali sono stabiliti in numero di 7, incluso il presidente.

da potersi ritenere trascurabile per un giusto funzionamento dell'intero sistema. Alla luce di quanto asserito, il progetto di riforma tenta di assecondare esigenze diverse, a volte quasi contrapposte. Di talché, se da un lato la volontà del legislatore dell'Unione è quella di proseguire sulla strada se non proprio della unificazione, quanto meno della armonizzazione dello spazio aereo europeo, confermando ed anzi accentuando i criteri di omologazione che stanno alla base dei meccanismi e delle procedure approntati per il suo utilizzo, dall'altro emerge la necessità di ampliare i soggetti coinvolti, in quanto dotati di specifiche conoscenze e competenze aventi ad oggetto aspetti, magari in precedenza scarsamente considerati, se non totalmente ignorati. L'istituzione di un organo appositamente dedicato alla valutazione prestazionale (il PRB), così come la creazione di un comitato di cooperazione delle autorità nazionali di vigilanza, per un verso tendono in qualche modo ad "appesantire" l'intera struttura, d'altro canto si rendono indispensabili per le ragioni sopra richiamate. Forse uno sforzo in più potrebbe essere prodotto nell'elaborazione della disciplina normativa allo scopo di configurare il funzionamento di tali "nuovi" soggetti (dalla loro composizione allo svolgimento effettivo delle loro funzioni) in modo più semplice e lineare [29].

Né può trascurarsi il fatto che ogni progetto di riforma del settore che qui ci occupa, debba essere concepito nel rigoroso rispetto dei principi fondanti dell'aviazione civile internazionale. Vengono in evidenza prima di tutto le regole contenute nella Convenzione di Chicago del 1944, a cominciare dagli art. 1 e 28, i quali notoriamente sanciscono l'"intangibilità" dei confini nazionali, tanto nell'esercizio, da parte di ciascuno Stato, della sovranità in via generale sullo spazio aereo sovrastante il rispettivo territorio, quanto, più specificamente, nell'approntare e nell'organizzare strutture aeroportuali e sistemi di ausilio della navigazione aerea e di controllo e gestione del traffico. Si tratta infatti di disposizioni costantemente richiamate dagli atti normativi concernenti il SES, sia da quelli vigenti, sia da quelli in via di definizione. Visto in questa prospettiva, il paragone, al quale dianzi s'è fatto cenno, con la situazione degli USA, per quanto possa configurarsi come un'ipotesi fortemente suggestiva (affascinante, se si vuole), finisce tuttavia col rappresentare un obiettivo pressoché impossibile da raggiungere, in quanto legato ad assetti geopolitici che, almeno al momento, appaiono praticamente immutabili.

[29] Cfr. Masutti, op. cit., 639.

In Italia s'è già detto di come il sistema organizzativo dell'aviazione civile in generale e dei servizi della navigazione aerea in particolare venga considerato ormai da tempo all'avanguardia, tanto nella struttura, quanto nella distribuzione delle competenze e delle funzioni fra i diversi soggetti. Se ne ha riscontro, come pure osservato, analizzando l'evoluzione del progetto di riforma del SES, in cui si manifesta un progressivo "accostamento" della prospettata disciplina normativa alle indicazioni fornite dagli enti nazionali. Basti pensare alla unificazione di NCA ed NSA, del tutto esclusa in un primo tempo e poi successivamente contemplata, sia pure come possibilità [30].

È giusto presumere, in conclusione, che nel nostro Paese la riforma possa essere destinata ad avere impatto sulla componente tecnico – operativa, lasciando invece integri nella loro organizzazione e nello svolgimento delle rispettive attività, i vari soggetti coinvolti.

[30] Si veda la precedente nota 26.

***Abstract***

Lo scritto ripercorre le tappe fondamentali riguardanti l'istituzione del Cielo Unico Europeo e la sua evoluzione normativa. In particolare vengono evidenziati il ruolo svolto dall'Agenzia Europea per la Sicurezza del Volo e le competenze delle Autorità Aeronautiche Nazionali. Si pone in luce la crescente esigenza di coordinamento delle attività svolte dai soggetti pubblici coinvolti.

The paper traces the fundamental steps concerning the establishment of the Single European Sky (SES) and its regulatory evolution. The role played by the European Flight Safety Agency (EASA) and the competences of the National Aviation Authorities are particularly pointed out. The growing need for coordination of the activities carried out by the public entities involved is also highlighted.