

LA FORNITURA DEI SERVIZI DELLA NAVIGAZIONE AEREA ALLA LUCE DEL REG. (UE) 2024/2803

Chiara Vagaggini *

SOMMARIO: 1. L'approvazione del SES II *plus*: i nuovi obiettivi per lo spazio aereo UE – 2. I servizi della navigazione aerea tra esigenze di interesse pubblico e di apertura al mercato – 3. L'Autorità nazionale di vigilanza e la designazione dei fornitori di servizi di traffico aereo – 4. Accesso e condizioni relative alla fornitura – 5. Conclusioni.

1. – Il 1° dicembre 2024 è entrato in vigore il reg. (UE) 2024/2803¹ con l'intento di dare risposta all'esigenza del necessario completamento degli obiettivi di efficienza, sostenibilità e sicurezza dello spazio aereo europeo, in linea con il progresso tecnologico del settore e con i nuovi dettami, delineatisi nello scenario normativo unionale, in materia di clima e ambiente. Ciò si evidenzia bene nel *considerando* n. 7 del reg. (UE) 2024/2803, ai sensi del quale: “l'attuazione della politica comune dei trasporti richiede un sistema di trasporto aereo efficiente che consenta l'esercizio in condizioni di sicurezza, regolarità e sostenibilità dei servizi di trasporto aereo, ottimizzando l'uso dello spazio aereo e la capacità, contribuendo alla sostenibilità dell'aviazione e agevolando la libera circolazione delle merci, delle persone e dei servizi”.

Pur mantenendo ferma la sovranità completa ed esclusiva degli Stati membri nello spazio aereo sovrastante il loro territorio (come sancita dall'art.

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

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

¹ Cfr. reg. (UE) 2024/2803 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2024, relativo all'attuazione del cielo unico europeo, in G.U.E.E. L dell'11 novembre 2024.



1 della convenzione di Chicago del 1944) detto regolamento promuove l'adozione di una normativa uniforme negli spazi aerei UE per garantire un incremento qualitativo dei servizi offerti agli utenti e una maggiore sicurezza della navigazione aerea. La nuova disciplina si propone di migliorare l'efficienza complessiva delle modalità di regolamentazione, organizzazione e gestione dello spazio aereo europeo intervenendo su alcuni principali aspetti che in sede di negoziazione erano apparsi meritevoli di un intervento di modifica da parte del legislatore unionale. Tra questi, la necessità di rafforzare il livello di sicurezza e le prestazioni globali della gestione del traffico aereo nei cieli europei e dei servizi di navigazione aerea, sulla base dei principi della "cultura di equità" (*considerando* n. 8).

Il reg. (UE) 2024/2803 nasce dalla proposta di modifica presentata dalla Commissione nel 2013, il SES (*Single European Sky*) II *plus* [COM (2013) 410 *final*] ma non approvata per mancanza di accordo; nel settembre del 2020 detta proposta viene revisionata ² per rispondere ai nuovi obiettivi di sostenibilità e resilienza del traffico aereo, come dettati dalla comunicazione sul *Green Deal* europeo del 2019. La successiva entrata in vigore della normativa europea sul clima, di cui al reg. (UE) 2021/1119 ³, che intende raggiungere la neutralità climatica entro il 2050 (con obiettivo intermedio di riduzione delle emissioni di almeno il 55% entro il 2030), richiede l'adozione di una disciplina regolamentare diretta ad apportare un miglioramento delle prestazioni climatiche e ambientali dell'ATM (*Air Traffic Management*), attraverso un utilizzo più efficiente dello spazio aereo. Come anticipato, è a

² Cfr. Proposta modificata di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio, relativo all'attuazione del cielo unico europeo (rifusione), del 22 settembre 2020, [COM(2020) 579 *final*], nonché la proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio, che modifica il regolamento (UE) 2018/1139 per quanto riguarda la capacità dell'Agenzia dell'Unione europea per la sicurezza aerea di agire in qualità di organo di valutazione delle prestazioni del cielo unico europeo, del 22 settembre 2020, [COM(2020) 577 *final*]. Per un approfondimento critico in merito a tali proposte si rinvia a M.P. Rizzo, *I servizi della navigazione aerea dal SES I al SES II: qualificazione ed accesso alla fornitura*, in *Il controllo del traffico nella navigazione. Stato dell'arte e evoluzione*, a cura di C. Ingratoci, A. Marino, Napoli, 2022, 85 s.; A. Masutti, *Il futuro del cielo unico europeo. Verso un accentramento delle competenze sul controllo del traffico aereo nell'Agenzia*, in *Il controllo del traffico nella navigazione*, cit., 153 s. e in *Dir. trasp.*, 2021, 621 s.

³ Cfr., reg. (UE) 2021/1119 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 giugno 2021, che istituisce il quadro per il conseguimento della neutralità climatica e che modifica il regolamento (UE) 2018/1999 «Normativa europea sul clima», in G.U.U.E. L 243 del 9 luglio 2021, 1.

questi ambiziosi traguardi che mira il reg. (UE) 2024/2803 sulla base di una maggiore cooperazione fra i fornitori di servizi di navigazione aerea che viene incentivata dal legislatore Ue al fine di ottimizzare le traiettorie di volo, con conseguente risparmio di carburante e riduzione delle emissioni nocive nell'aria. Il perseguimento di tale obiettivo risultava favorito dalla creazione, entro lo spazio aereo Ue, di blocchi funzionali (FAB), come richiesto dall'art. 9 *bis* del reg. (CE) n. 550/2004 ⁴, attualmente riformulato nell'art. 3 del reg. (UE) 2024/2803 che rimuove l'obbligatorietà di tali strumenti di cooperazione tra gli Stati, a seguito delle difficoltà emerse in sede di attuazione pratica. In considerazione di ciò, il sopra citato art. 3 del reg. (UE) 2024/2803 riconosce agli Stati membri una più ampia libertà nel mantenere e definire forme di coordinamento da adottare entro lo spazio aereo UE.

Allo scopo di evitare sovrapposizioni del complesso quadro normativo vigente e garantire maggiore uniformità al settore, la novella normativa in materia di Cielo unico europeo si allinea alle disposizioni di cui al reg. (UE) 2018/1139 ⁵, che definisce le competenze dell'Agenzia Europea per la Sicurezza Aerea, provvedendo ad aggiornarne i relativi contenuti.

Il Capo II del reg. (UE) 2024/2803 si occupa delle Autorità nazionali di vigilanza (*National Supervisory Authorities* – NSA) a cui si richiede di agire con maggiore indipendenza rispetto ai fornitori dei servizi della navigazione aerea (*Air Navigation Service Provider* – ANSP) sul piano organizzativo, gerarchico e decisionale, mentre è contemplata la possibilità di accorpamento ad un'altra autorità di regolamentazione, quale l'Autorità nazionale competente (*National Competent Authorities* – NCA) di cui al reg. (UE) 2018/1139 ⁶ o all'Autorità

⁴ Si fa presente che ai sensi dell'art. 56 del reg. (UE) 2024/2803, i reg. (CE) n. 549/2004, (CE) n. 550/2004 e (CE) n. 551/2004 sono abrogati, fatto salvo quanto previsto dall'art. 58 relativo alle "Disposizioni transitorie" che stabilisce la vigenza di talune disposizioni dei reg. (CE) n. 549/2004 e n. 550/2004 fino al 2 dicembre 2026.

⁵ Reg. (UE) 2018/1139 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 4 luglio 2018, recante norme comuni nel settore dell'aviazione civile, che istituisce un'Agenzia dell'Unione europea per la sicurezza aerea e che modifica i regolamenti (CE) n. 2111/2005, (CE) n. 1008/2008, (UE) n. 996/2010, (UE) n. 376/2014 e le direttive 2014/30/UE e 2014/53/UE del Parlamento europeo e del Consiglio e abroga i regolamenti (CE) n. 552/2004 e (CE) n. 216/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio e il regolamento (CEE) n. 3922/91 del Consiglio, in G.U.U.E. L 212 del 22 agosto 2018, 1. Tale regolamento è stato, da ultimo, modificato dal citato reg. (UE) 2024/2803.

⁶ L'autorità nazionale competente è definita dall'art. 3, punto 34, del reg. (UE) 2018/1139 come quella entità designata da uno Stato membro e investita dei poteri e delle competenze necessari

garante della concorrenza (art. 11, reg. (CE) n. 1/2003), purchè le decisioni relative ai compiti attribuiti dal reg. (UE) 2024/2803 siano adottate indipendentemente da altre funzioni assegnate all'autorità congiunta ⁷.

La nuova regolamentazione punta a rafforzare il dialogo tra le autorità nazionali di vigilanza prevedendo la costituzione di un Comitato di cooperazione, disciplinato dall'art. 18 del reg. del 2024, che facilita lo scambio di informazioni tra dette autorità anche attraverso accordi di lavoro diretti a garantire un'assistenza reciproca nell'espletamento dei compiti loro affidati, al fine di generare un miglioramento delle prestazioni complessive del sistema ATM europeo ⁸.

Rimandando al paragrafo successivo l'analisi relativa alla fornitura dei servizi di navigazione aerea ⁹, regolamentata dal Capo III del citato regolamento del 2024 si segnala, tra gli aspetti di particolare rilevanza della nuova disciplina, l'istituzione di un Comitato per la valutazione delle prestazioni (*Performance Review Board* – PRB) cui è affidato il compito di supportare la Commissione nella formulazione di pareri e raccomandazioni, a sostegno

per l'esecuzione dei compiti connessi alla certificazione, alla sorveglianza e all'applicazione delle norme di cui al sopra citato reg. del 2018.

⁷ Suddetta disciplina contenuta nell'art. 4, commi 3 e 5, del reg. (UE) 2024/2803, troverà applicazione a far data dal 2 dicembre 2026.

⁸ Cfr. C. Vagaggini, *Il sistema delle prestazioni e la sicurezza nella gestione del traffico aereo europeo*, in questa *Rivista*, vol. XXIII, 2025, Supplemento ATM, *Drones and Digitalization, Artificial Intelligence and New Technologies for Environment*, 127 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.; 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.; M.P. Rizzo, *La gestione del traffico aereo in Europa tra competenze di enti internazionali e prerogative statali*, Villa San Giovanni, 2004, passim.

⁹ In materia si veda, M.M. Comenale Pinto, *Fornitura di servizi di controllo e responsabilità. Analisi della giurisprudenza in materia di responsabilità dei controllori di volo*, in *Il controllo del traffico nella navigazione*, cit., 317s.; Id., *Responsabilità nel controllo del traffico aereo*, in *La gestione del traffico aereo: profili di diritto internazionale*, cit., 373 s.; Id., *Obblighi e responsabilità del controllore del traffico aereo*, in *Aeroporti e responsabilità*, Atti del convegno di Cagliari, 24-25 ottobre 2003, a cura di M. Deiana, Cagliari 2005, 59 s.; Id., *Organizzazione e responsabilità nei servizi di traffico aereo*, in *Dir. trasp.*, 2004, 41 s.; Id., *L'assistenza al volo. Evoluzione, problemi attuali; prospettive*, Padova, 1999, passim.; S. Magnosi, *Qualche riflessione sull'impiego della tecnologia satellitare nel controllo della circolazione aerea*, in *La gestione del traffico aereo: profili di diritto internazionale*, cit., 299 s.; Hobe-K. Irmen-C. Plingen, *Privatization of German and Other European Air Navigation Service providers and the single European Sky Regulations*, in *Air & Space Law*, 2007, vol. 32, 168-178.

delle autorità nazionali di vigilanza degli Stati membri. Le relative funzioni sono esercitate dal PRB in modo indipendente e imparziale.

In merito al sistema delle prestazioni ¹⁰ il reg. (UE) 2024/2803, a differenza di quanto indicato nella proposta n. 579/2020 della Commissione, favorevole ad un diverso meccanismo relativo alla valutazione e approvazione dei piani di miglioramento delle prestazioni e alla ripartizione di costi tra servizi di rotta e di terminale, conferma ruoli e responsabilità degli Stati membri, delle NSA, della Commissione e del PRB, mantenendo, pertanto, l'impianto giuridico esistente ¹¹. Tra gli elementi di novità della relativa disciplina, contenuta negli artt. da 21 a 28 del reg. (UE) 2024/2803 si segnala, oltre ad una semplificazione del processo di valutazione da parte della Commissione dei piani di miglioramento presentati dagli Stati membri, la rimozione di obiettivi di prestazione legati alla *safety*, in quanto già trattata da requisiti e processi di EASA, nonché la previsione di obiettivi di prestazioni vincolanti per i servizi di rotta nel settore di prestazione essenziale del clima e dell'ambiente, mentre per i terminali tali obiettivi sono subordinati all'adozione di indicatori adeguati da parte della Commissione (art. 21, par. 3, lett. c), reg. (UE) 2024/2803).

La nuova regolamentazione prevede parametri più rigorosi al fine di migliorare la sicurezza, l'efficienza operativa, la sostenibilità ambientale nonché l'interoperabilità e la digitalizzazione del sistema di gestione del traffico aereo nel Cielo unico europeo.

Il presente lavoro si propone di verificare se, e in quale misura, la nuova regolamentazione del Cielo unico europeo del 2024 possa aver apportato cambiamenti in merito alla disciplina dei servizi della navigazione aerea che, posti a garanzia della sicurezza e regolarità della navigazione aerea, sono connotati da importanti esigenze di interesse pubblico, attorno alle quali si è modellata, negli anni, la relativa normativa. L'analisi intende concentrarsi anche sui fornitori di tali servizi e, in particolar modo, sugli aspetti relativi

¹⁰ Sull'argomento, cfr., F. Salerno, *Prospettive di riforma sul Cielo unico europeo e miglioramenti delle prestazioni climatiche e ambientali*, in questa *Rivista*, vol. XXIII, 2025, Supplemento *ATM, Drones and Digitalization*, cit., 73 s.; Vagaggini, *Il sistema delle prestazioni e la sicurezza nella gestione del traffico aereo europeo*, cit., 127 s.

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

alla loro designazione, nonché sulle condizioni di accesso alla fornitura, al fine di valutare l'eventuale impatto che la novella disciplina di cui al reg. (UE) 2024/2803 potrà produrre rispetto all'assetto normativo preesistente.

2. – Come noto i servizi della navigazione aerea sono deputati a garantire la sicurezza e l'efficienza dello spazio aereo che, inteso quale vera e propria infrastruttura, necessita di una corretta e calibrata gestione commisurata ai flussi di traffico presenti. La normativa sul Cielo unico europeo, fin dalla sua originaria regolamentazione, manifestata attraverso il già citato pacchetto di regolamenti del 2004, si è indirizzata ad ottenere una migliore gestione del traffico aereo (*Air Traffic Management* - ATM) e dei servizi di navigazione aerea (*Air Navigation Services* - ANS), predisponendo un'accurata disciplina in materia di uso e organizzazione dello spazio aereo. La corretta ed efficiente erogazione di tali servizi legata, come già sottolineato, ad esigenze di sicurezza pubblica, specie con riferimento ad alcune specifiche tipologie di ANS, ha giustificato, nel tempo, l'adozione di una normativa diretta ad assegnare agli Stati un potere di penetrante controllo, a garanzia di prestazioni sicure ed efficienti.

In tale ottica non sorprende che illustre Dottrina includa detti servizi nella categoria dei servizi di interesse generale¹²: “genus che ricomprende tanto i servizi di mercato che quelli non di mercato (...) e che le autorità pubbliche (...) assoggettano a specifici obblighi di servizio pubblico”.

Tra i servizi della navigazione aerea a carattere non economico vi rientrano, a pieno titolo, i servizi di traffico aereo che si distinguono in: servizi di controllo del traffico aereo (di area, di avvicinamento e di aerodromo), servizi di informazione di volo, servizio di allarme, servizio consultivo sul traffico aereo (come definiti dall'art. 2, punto 10, del reg. (UE) 2024/2803).

L'importanza di detti servizi, ai fini della sicurezza della navigazione aerea, ben emerge anche dall'allegato VIII del reg. (UE) 2018/1139 il quale precisa, al punto 2.3, “Servizi del traffico aereo” che gli stessi sono deputati a garantire un'adeguata distanza di separazione tra gli aeromobili e, nell'area di manovra dell'aeroporto, a prevenire collisioni tra aeromobili e ostruzioni. Siffatte funzioni, inequivocabilmente connesse a esigenze di interesse pubblico, giustificano l'erogazione dei servizi in questione in regime di esclusiva da parte di soggetti designati e autorizzati dagli Stati membri ad operare nello

¹² Sul punto, cfr. M.P. Rizzo, *I servizi della navigazione aerea dal SES I al SES II*, cit. 95.

spazio aereo di loro responsabilità¹³. Come si avrà modo di approfondire nel paragrafo a seguire, la scelta del fornitore dei servizi di traffico aereo, è condizionata alla verifica, da parte delle autorità competenti dello Stato interessato, della sussistenza di specifici requisiti che il reg. (UE) 2024/2803 ha inteso aggiornare rispetto a quanto previsto dal quadro normativo previgente, al fine di garantire un più rigoroso controllo nella selezione dei fornitori.

Possono essere erogati in regime di esclusiva anche i servizi metereologici (MET) vale a dire: “gli impianti e i servizi che forniscono previsioni metereologiche, avvertimenti, briefing e osservazioni a fini di navigazione aerea nonché tutti gli altri dati e informazioni meteorologici forniti dagli Stati per uso aeronautico” (art. 2, punto 44, del reg. (UE) 2024/2803). Al pari dei servizi di traffico aereo i servizi MET si collocano nell’alveo dei servizi di interesse generale ma, a differenza dei primi, i MET presentano il carattere della economicità non essendo sottese esigenze di interesse pubblico ma attività di natura tecnica. Per essi occorre, pertanto, fare riferimento alla disciplina di cui all’art. 106, par. 2, del Trattato UE che, come noto, ne dispone l’assoggettabilità alle norme UE in materia di libera concorrenza nella misura in ciò non osti all’adempimento della specifica missione loro affidata. In virtù di quanto appena affermato ben si comprende come l’art. 10 del reg. (UE) 2024/2803 dispone che: “gli Stati membri possono designare (...) un fornitore di MET in regime di esclusiva nella totalità o in una parte dello spazio aereo di loro responsabilità, tenendo conto di considerazioni inerenti alla sicurezza”. Gli Stati potranno comunque provvedere diversamente, e quindi, assoggettare la fornitura dei servizi in questione a condizioni di mercato, in virtù di quanto dispone l’art. 35 del reg. di esecuzione (UE) 2019/317, il cui par. 1, attribuisce agli Stati membri la possibilità di “decidere che la fornitura di alcuni o di tutti i servizi di navigazione aerea presso i terminali, dei servizi CNS, MET, AIS o dei servizi di gestione del traffico aereo (ATM) nelle loro zone tariffarie (...) è soggetta a condizioni di mercato”.

¹³ Nel *considerando* n. 25 di detto regolamento si specifica, infatti, che la fornitura di tali servizi è connessa all’esercizio dei poteri di un’autorità pubblica e che non avendo carattere economico non è soggetta all’applicazione delle regole di concorrenza stabilite nel tr. UE. Da ciò la disciplina di cui all’art. 8 del reg. (UE) 2024/2803 in merito alla designazione dei fornitori di servizio di traffico aereo che avviene in regime di esclusiva all’interno di specifici blocchi di spazio aereo e su designazione degli Stati membri (su cui *infra* par. successivo).

In linea con siffatto orientamento si pone la disciplina prevista dall'art. 11, par. 1, del reg. (UE) 2024/2803 che consente ai fornitori di servizi di traffico aereo designati di acquistare alcuni servizi della navigazione aerea, tra cui i servizi di MET, a condizioni di mercato, fermo restando il rispetto di specifiche condizioni stabilite nello stesso articolo, tra le quali l'assenza di designazione in via esclusiva di detti servizi da parte degli Stati membri, sancita dall'art. 10 del reg. (UE) 2024/2803.

Gli altri servizi della navigazione aerea comprendono i servizi di comunicazione, navigazione e sorveglianza (CNS)¹⁴, di informazione aeronautica (AIS)¹⁵ e di dati di gestione del traffico aereo. Al riguardo occorre fin da subito precisare che tale ultima categoria, introdotta dall'art. 35 del già citato reg. (UE) 2019/317, appare nella normativa di cui al reg. (UE) 2024/2803 sotto la nuova denominazione di servizi dati sul traffico aereo (ADS), conformemente alla proposta avanzata dal Consiglio nel giugno 2021.

L'art. 2, punto 7 del nuovo regolamento del 2024 definisce questi nuovi ADS come quei "servizi che consistono nella raccolta, aggregazione e integrazione di dati operativi provenienti dai fornitori di servizi di sorveglianza, dai fornitori di MET, AIS e funzioni di rete e da altri soggetti pertinenti che generano dati operativi, nonché nella fornitura di dati elaborati a fini di controllo del traffico aereo e di gestione del traffico aereo". Sono, dunque, previsti nuovi requisiti per tali servizi che il reg. (UE) 2024/2803 introduce all'art. 57, punto 7, a modifica dell'allegato VIII del reg. (UE) 2018/1139¹⁶.

La regolamentazione dei restanti servizi della navigazione aerea appare diversa rispetto a quanto indicato per i servizi di traffico aereo nonché per i

¹⁴ I servizi di comunicazione sono definiti dall'art. 2, punto n. 26 del reg. (UE) 2024/2803 come: "i servizi aeronautici fissi e mobili che consentono comunicazioni terra/terra, aria/terra e aria/aria a fini di controllo del traffico aereo". I servizi di navigazione sono: "gli impianti e i servizi che forniscono agli aeromobili informazioni di posizionamento e misurazione del tempo" (art. 2, punto 47, del reg. (UE) 2024/2803). I servizi di sorveglianza concernono: "gli impianti e i servizi utilizzati per determinare le rispettive posizioni degli aeromobili per consentirne la sicura separazione" (art. 2 punto 63, del reg. (UE) 2024/2803).

¹⁵ Il servizio di informazione aeronautica è: "istituito nell'ambito di un'area di copertura definita, incaricato di fornire informazioni e dati aeronautici necessari per la sicurezza, la regolarità e l'efficienza della navigazione aerea" (art. 2, punto 2, del reg. (UE) 2024/2803).

¹⁶ In virtù di quanto dispone l'art. 57, punto 7 del reg. (UE) 2024/2803, all'allegato VIII del reg. (UE) 2018/1139 si aggiunge il punto 2.3 *bis*

servizi MET sebbene, come accorta Dottrina rileva ¹⁷, gli stessi facciano parte, al pari di questi ultimi, della categoria dei servizi di interesse economico generale con conseguente applicabilità della disciplina di cui al citato art. 106, par. 2, del Trattato UE.

Al riguardo è importante sin da ora precisare che il reg. del 2024, cogliendo l'intenzione già espressa dal legislatore UE nel reg. (CE) n. 550/2004 (*considerando* n. 13), prevede, all'art. 11, par. 1, che i fornitori di servizi di traffico aereo designati possano decidere di acquistare CNS, AIS o ADS ovvero servizi di MET (se lo Stato non ha provveduto alla designazione in via esclusiva ai sensi del citato art. 10 del reg. (UE) 2024/2803) a condizioni di mercato, ma subordinatamente al rispetto della disciplina in materia di appalti pubblici (dir. 2014/24/UE e 2014/25/UE). È consentito il ricorso ad altre forme di accordo (solo in caso di non applicazione delle citate direttive UE), laddove non siano disponibili soluzioni sul mercato e tenendo conto di considerazioni in ordine all'interesse pubblico.

3. – Le Autorità nazionali di vigilanza hanno il compito di assicurare una sorveglianza coerente ed affidabile sui fornitori dei servizi della navigazione aerea rispetto ai quali sono tenute ad operare in posizione di indipendenza per quanto concerne l'organizzazione, la gerarchia e in termini di processi decisionali. Non è escluso, tuttavia, che NSA e fornitori possano far parte della stessa Amministrazione purché sia garantita tale indipendenza secondo quanto previsto dall'art. 4, par. 3, del reg. (UE) 2024/2803. Siffatto ruolo consente alle Autorità nazionali di vigilanza di operare in autonomia, anche dal punto di vista delle risorse finanziarie, al fine di evitare conflitti di interessi nell'esecuzione delle funzioni elencate dall'art. 5 del nuovo regolamento del 2024 e la fornitura dei servizi della navigazione aerea. Detta separazione rispetto agli ANSP costituisce uno degli obiettivi fondanti il Cielo unico europeo già a partire dall'adozione del primo pacchetto di reg. del 2004 da cui, come noto, prende avvio il processo normativo di riforma. A tali autorità nazionali di vigilanza si attribuisce, pertanto, il fondamentale ruolo di attuazione della normativa sul Cielo unico europeo ¹⁸, con funzioni e

¹⁷ Sul punto cfr. M.P. Rizzo, *I servizi della navigazione aerea dal SES I al SES II*, cit. 106.

¹⁸ Per quanto concerne il nostro ordinamento, in virtù di quanto richiesto dal sopracitato art. 4 del reg. (UE) 2024/2803, Il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti ha designato, nel febbraio 2025, l'ENAC quale Autorità nazionale di vigilanza (NSA) a cui sono attribuiti i compiti elencati nell'art. 5 dello stesso regolamento. Dette funzioni, fino ad oggi svolte dalla Direzione Vigilanza

competenze distinte da quelle attribuite alle Autorità nazionali competenti, sebbene, come già anticipato in premessa, la normativa non impedisce a dette Autorità di essere accorpate, per quanto concerne la loro organizzazione, ad un'altra Autorità di regolamentazione purchè le decisioni relative alle competenze attribuite dall'art. 5 del reg. (UE) 2024/2803 siano adottate indipendentemente da altre funzioni assegnate all'autorità congiunta.

Conformemente al reg. (UE) 2018/1139 e ai relativi atti di esecuzione, il sopra citato art. 5 del reg. (UE) 2024/2803 affida alle Autorità nazionali di vigilanza, il compito di valutare e sorvegliare in merito all'adempimento dei requisiti in materia di solidità finanziaria, responsabilità, copertura assicurativa, assetto proprietario e struttura organizzativa dei fornitori dei servizi di navigazione aerea (art. 5, par. 1, lett. a) reg. (UE) 2024/2803. Questo specifico aspetto costituisce un nuovo requisito introdotto dal reg. (UE) 2024/2803 a garanzia della solidità economica degli ANSP e degli altri fornitori di servizi di navigazione aerea, mentre il rilascio dei certificati di *safety* da parte delle NCA era già previsto dal reg. (UE) 2018/1139 e dal reg. di esecuzione (UE) 2017/373¹⁹. Detta novità si evidenzia nell'art. 57 del reg. (UE) 2024/2803 che aggiunge il punto n. 7 "Requisiti in materia di solidità finanziaria, responsabilità, copertura assicurativa, assetto proprietario e struttura organizzativa" all'allegato VIII del reg. (UE) 2018/1139. L'esercizio di tale funzione, attribuita all'Autorità nazionale di vigilanza, si esprime in una valutazione di conformità che deve essere trasmessa all'Autorità nazionale competente ai fini del rilascio, da parte di quest'ultima, del certificato unico per gli ANSP, a norma dell'art. 41 e 62 del reg. (UE) 2018/1139. Tale certi-

Tariffaria e Statistiche Trasporto Aereo dell'Enac, in collaborazione con l'Autorità nazionale competente rappresentata dalla Direzione Spazio Aereo dell'Enac, hanno ad oggetto la valutazione del rispetto dei requisiti richiesti dal reg. 2024/2803 ai fornitori dei servizi della navigazione aerea. Su tali aspetti e, in particolare sui rapporti tra le due Autorità nazionali e la situazione dell'ordinamento italiano in merito alla suddivisione di dette funzioni e competenze, cfr., S. Magnosi, *Funzioni e competenze degli enti aeronautici nel processo di riforma del Cielo Unico Europeo*, in questa Rivista, vol. XXIII, 2025, Supplemento ATM, *Drones and Digitalization*, cit., 105 s.

¹⁹ Reg. (UE) 2017/373 della Commissione, del 1° marzo 2017, che stabilisce i requisiti comuni per i fornitori di servizi di gestione del traffico aereo e di navigazione aerea e di altre funzioni della rete di gestione del traffico aereo e per la loro sorveglianza, che abroga il regolamento (CE) n. 482/2008 e i regolamenti di esecuzione (UE) n. 1034/2011, (UE) n. 1035/2011 e (UE) 2016/1377 e che modifica il regolamento (UE) n. 677/2011, in G.U.U.E. L 62 dell'8 marzo 2017, 1.

ficazione attesta la conformità di un fornitore di servizi di navigazione aerea ai requisiti di sicurezza, operatività e solidità finanziaria come richiesti dalla normativa UE. In caso contrario l'Autorità nazionale di vigilanza adotta una raccomandazione di modifica, limitazione, sospensione o revoca del relativo certificato (art. 5, par. 2, reg. (UE) 2024/2803). La stessa disposizione, art. 5, par. 1, lett. *b*), attribuisce, altresì, all'Autorità nazionale di vigilanza la verifica circa il rispetto, da parte dei fornitori dei servizi della navigazione aerea, dei requisiti di sicurezza e di difesa nazionali, conformemente al reg. (UE) 2018/1139 e al reg. (UE) 2017/373. Al fine di garantire che detti requisiti siano rispettati in ogni momento è previsto lo svolgimento, da parte dell'Autorità nazionale di vigilanza, in collaborazione con l'Autorità nazionale competente, delle necessarie attività di monitoraggio, anche mediante ispezioni e audit, al fine di individuare eventuali non conformità da parte dei soggetti sottoposti alla loro sorveglianza, ai requisiti stabiliti nel regolamento stesso (art. 5, par. 2, reg. (UE) 2024/2803).

Come già preannunciato, la fornitura dei servizi di traffico aereo avviene in regime di esclusiva all'interno di specifici blocchi di spazio aereo; la relativa disciplina è contenuta nell'art. 8 del reg. (UE) 2024/2803 che attribuisce agli Stati membri potere discrezionale in merito alla designazione di uno o più fornitori di servizi di traffico aereo, subordinatamente al rispetto da parte di questi ultimi di specifiche condizioni (su cui a breve). Ai sensi dei successivi commi 4 e 5 dello stesso art. 8, gli Stati membri sono chiamati a specificare i diritti e gli obblighi che i fornitori di servizi di traffico aereo designati devono rispettare e ad effettuare una valutazione periodica in merito al rispetto degli obblighi previsti.

La nuova regolamentazione prevede la possibilità di attuare una cooperazione tra fornitori di servizi della navigazione aerea che siano certificati conformemente al reg. (UE) 2018/1139 e in linea con i requisiti in materia di appalti, secondo quanto previsto dall'art. 11 del reg. (UE) 2024/2803.

Ciò che in prima battuta emerge dalla novella disciplina è dunque la conferma dell'attribuzione in capo agli Stati membri del potere discrezionale nella designazione dei fornitori, potere che, di fatto, non era stato conservato nella proposta della Commissione del 2020, sia con riferimento ai servizi di rotta che di terminale. Si rammenta, a tale riguardo, che l'art. 7 della proposta n. 579/2020, seppure confermava il regime esclusivo della fornitura dei

servizi di traffico aereo all'interno di specifici blocchi di spazio aereo, dall'altro introduceva un meccanismo diverso di designazione stabilendo che tale fornitura dovesse essere affidata ad un operatore, individualmente o collettivamente designato, e non più scelto tra uno o più fornitori europei ²⁰. Dunque la proposta della Commissione, non accolta in sede di negoziato finale, contemplava il passaggio da un meccanismo di scelta del fornitore nazionale da parte dello Stato membro ad una selezione, ad evidenza pubblica, aperta a tutti i fornitori europei in regola con i requisiti prescritti.

Il reg. (UE) 2024/2803, pertanto, rispondendo alle numerose perplessità sollevate dagli Stati membri in merito alla violazione del principio di sovranità piena ed esclusiva del proprio spazio aereo, sancito dall'art. 1 della convenzione di Chicago del 1944, provvede a confermare l'esistenza di un potere discrezionale in capo agli Stati membri nella designazione dei fornitori di servizi di traffico aereo, in quanto connessi a importanti esigenze di sicurezza aerea. Tale indirizzo si appalesa dalla lettura del *considerando* n. 25 del reg. (UE) 2024/2803 che sottolinea come la fornitura di tali servizi dovrebbe essere soggetta a designazione e a requisiti di interesse pubblico, con la conseguente non applicabilità delle regole in materia di concorrenza stabilite nel Trattato UE, secondo quanto già in precedenza rilevato. Il successivo *considerando* n. 26 precisa, inoltre, che "il processo di designazione dovrebbe tener conto della necessità in termini di continuità del servizio e di pianificazione degli investimenti a lungo termine da parte dei fornitori dei servizi di traffico aereo". Tale ultimo inciso tiene conto di quanto emerso in sede di dibattito rispetto alla più volte citata proposta della Commissione n. 579/2020, il cui art. 7, comma 1, lett. *b*), stabiliva un arco temporale massimo di validità della designazione dei fornitori di servizio di traffico aereo pari a dieci anni, con evidenti rischi di incorrere in una instabilità del mercato a discapito della qualità e sicurezza del servizio. Come in precedenza rilevato, conformemente a quanto previsto dall'art. 8, par. 2, del reg. (UE) 2024/2803, i fornitori dei servizi di traffico aereo sono tenuti a soddisfare determinate condizioni cumulative in materia di certificazione, requisiti di sicurezza e di difesa nazionali, sede principale di attività, proprietà e controllo ²¹.

²⁰ Per un approfondimento delle proposte della Commissione n. 577 e n. 579 del 2020, cfr., Masutti, *Il futuro del Cielo unico europeo*, in *Il controllo del traffico nella navigazione* cit., 153 ss.

²¹ L'art. 8, par. 2, del reg. (UE) 2024/2803, prevede che: "I fornitori di servizi di traffico aereo

Tali condizioni sono richieste anche per l'acquisto di altri servizi di navigazione aerea e devono essere presenti cumulativamente in capo ai fornitori che intendono operare nello spazio aereo europeo. Detti requisiti risultano più rigorosi rispetto a quelli definiti nell'allegato IV del reg. di esecuzione (UE) 2017/373 rubricato, "Requisiti per i fornitori di servizi di traffico aereo", che enuncia criteri di conformità alla normativa Ue di carattere più generale. Il sopracitato reg. del 2017, infatti, prevede l'obbligo in capo ai fornitori di servizi di traffico aereo di comunicare alle autorità competenti: il loro status giuridico, la loro struttura proprietaria e qualsiasi accordo che possa avere un'incidenza significativa sul controllo delle loro attività. In aggiunta, lo stesso regolamento, richiede di far presente di eventuali collegamenti dei fornitori con organizzazioni che non operano nel settore della fornitura di servizi di navigazione aerea e, in generale, di adottare tutte le misure necessarie per prevenire qualsiasi conflitto di interessi in grado di compromettere l'imparziale e oggettiva fornitura dei servizi (allegato IV – sezione 1 – requisiti generali).

La previsione da parte del reg. (UE) 2024/2803 di una disciplina più dettagliata in merito, si pone a garanzia del raggiungimento di standard ancora più elevati di protezione dello spazio aereo UE e delle prestazioni complessive del sistema ATM. Tali fondamentali obiettivi possono essere perseguiti anche attraverso una migliore cooperazione tra i fornitori di servizi di navigazione aerea²² ma anche tra le Autorità competenti degli Stati membri che, in virtù della novella disciplina del 2024, sono chiamate a rafforzare i controlli per verificare il rispetto dei requisiti richiesti mediante indagini e ispezioni.

soddisfano le condizioni cumulative seguenti: a) sono in possesso di un certificato a norma dell'articolo 41 del regolamento (UE) 2018/1139 o di una dichiarazione valida a norma dell'articolo 41, paragrafo 5, del regolamento (UE) 2018/1139, fatto salvo l'articolo 7, paragrafo 4, del presente regolamento; b) soddisfano i requisiti di sicurezza e di difesa nazionali; c) hanno la loro sede principale di attività nel territorio di uno Stato membro; e d) appartengono per oltre il 50 % a Stati membri o a cittadini degli Stati membri e sono da essi controllati di fatto, direttamente o indirettamente, attraverso una o più imprese intermedie, solo se diversamente previsto in un accordo con un paese terzo di cui l'Unione è parte".

²² La nuova regolamentazione del 2024 consente agli ANSP di avvalersi della collaborazione di altri fornitori "che siano certificati o che abbiano dichiarato di possedere la capacità a norma dell'articolo 41 del regolamento (UE) 2018/1139". Le relazioni tra fornitori che si esprimono mediante accordi scritti o intese devono essere notificate all'autorità nazionale di vigilanza e all'autorità nazionale competente interessate (art. 9, commi 1 e 3, del reg. (UE) 2024/2803).

4. – Come anticipato nella parte introduttiva della trattazione, ai sensi dell'art. 11 del reg. (UE) 2024/2803, i fornitori di servizi di traffico aereo designati possono decidere di acquistare servizi di comunicazione, navigazione e sorveglianza (CNS), servizi di informazioni aeronautiche (AIS), servizi di dati sul traffico aereo (ADS) e servizi meteorologici (MET) (solo nel caso in cui lo Stato membro non si sia avvalso della possibilità di designare detti servizi in regime di esclusiva, ai sensi del citato art. 10 del reg. (UE) 2024/2803) a condizioni di mercato, o tramite altre forme di accordo, qualora non si applichino le direttive 2014/24/UE e 2014/25/UE e tenendo conto di considerazioni in ordine all'interesse pubblico (art. 11, par. 1, reg. (UE) 2024/2803). Per quanto concerne, invece, i servizi di traffico aereo presso i terminali (controllo di aerodromo e/o di avvicinamento) il relativo acquisto a condizioni di mercato può avvenire, da parte dei gestori aeroportuali, solo subordinatamente al consenso dello Stato membro, previa presentazione di un'adeguata giustificazione in merito all'atteso conseguimento di benefici in termini di qualità del servizio a vantaggio degli utenti dello spazio aereo e a garanzia di mantenere il livello di sicurezza richiesto (art. 11, par. 2, reg. (UE) 2024/2803). La citata disciplina regolamentare recepisce, seppure parzialmente, quanto contenuto nella proposta della Commissione n. 579/2020, il cui art. 8, comma 1, consentiva ai fornitori di servizi di traffico aereo di acquistare CNS, AIS, ADS o MET a condizioni di mercato, solo a condizione in cui ciò consentisse incrementi di efficienza sotto il profilo dei costi a vantaggio degli utenti dello spazio aereo. L'art. 11, par. 2, del reg. (UE) 2024/2803 non accoglie, invece, la previsione relativa all'obbligatorietà dei bandi di gara locali, a livello aeroportuale, per la fornitura dei servizi di controllo del traffico aereo presso i terminali, contenuta nel secondo capoverso dell'art. 8, comma 1, della proposta della Commissione n. 579/2020. L'attuale regolamentazione del 2024, infatti, precisando che gli Stati membri "possono" e non "debbono" consentire ai gestori aeroportuali di acquistare detti servizi a condizioni di mercato, attribuisce agli stessi una facoltà e non un obbligo di agire in tal senso ²³.

²³ In merito a detti aspetti l'orientamento generale emesso, dal Consiglio europeo, in data 22 giugno 2021, prevedeva che: "Fatti salvi i diritti e gli obblighi stabiliti dallo Stato che li ha designati (...), i fornitori di servizi di traffico aereo designati possono decidere di acquistare CNS, AIS o ADS (art. 8, par. 1).

Tranne nei casi in cui abbiano designato un fornitore di MEF conformemente all'art. 7 bis, gli

Ai sensi dell'art. 11, par. 6, del reg. (UE) 2024/2803, un fornitore di CNS, AIS, ADS, MET o di servizi di traffico aereo (per il controllo di aerodromo e di avvicinamento) potrà essere selezionato e, se necessario, designato esclusivamente attraverso una procedura di appalto. Tale selezione è vincolata al rispetto di una serie di condizioni cumulative, che riguardano la certificazione, la sede principale dell'attività, la proprietà e i requisiti di sicurezza e difesa nazionali, conformemente ai requisiti previsti dalla normativa vigente per la designazione, in regime di esclusiva, dei fornitori di servizi di traffico aereo di cui all'art. 8 del reg. (UE) 2024/2803²⁴.

Stesse condizioni, eccezion fatta per quelle relative alla certificazione, a norma del citato art. 41 del reg. (UE) 2018/1139, sono richieste ai fornitori di servizi comuni di informazioni (CIS) che trasmettono dati essenziali nello spazio aereo U-Space²⁵, al fine di un'integrazione sicura ed efficiente dei droni con il traffico aereo convenzionale. Detti servizi, disciplinati dall'art. 12 del reg. (UE) 2024/2803, pur non essendo considerati servizi della navigazione aerea in senso tradizionale, come quelli, in questa sede esaminati, assolvono ad un'importante funzione, contribuendo alla corretta gestione del traffico automatizzato nello spazio aereo europeo.

5. – La nuova normativa introdotta dal reg. (UE) 2024/2803 mira a semplificare il quadro normativo vigente in materia di Cielo unico europeo che, negli anni, era stato oggetto di ripetute modifiche dirette ad un necessario ade-

Stati membri possono consentire ai fornitori di servizi di traffico aereo di acquistare MET (art. 8, par. 1 *bis*).

Gli Stati membri possono consentire ai gestori aeroportuali (...) di acquistare servizi di traffico aereo per il controllo dell'aerodromo e/o servizi di traffico per il controllo di avvicinamento.

In tal caso il capitolato d'oneri, comprendente requisiti sulla qualità del servizio, è soggetto all'approvazione degli Stati membri (...) (art. 8, par. 1 *ter*)". Detta ultima condizione non è presente nel reg. (UE) 2024/2803 il cui art. 11, comma 3, si limita a richiedere che il gestore aeroportuale interessato provveda affinché i requisiti tecnici del capitolato includano oneri sulla qualità del servizio mentre gli Stati membri designano il fornitore di servizi selezionato in base a procedura di appalto.

²⁴ Al riguardo occorre rilevare come l'introduzione di requisiti relativi alla proprietà e al controllo, specie dei fornitori di servizi di comunicazione *data-link*, sta generando un acceso dibattito nel settore poiché limitando l'accesso ad operatori non UE, rischia di escludere dal mercato gli attuali fornitori con negativo impatto sulla continuità operativa dei servizi in questione.

²⁵ Cfr. M. Huttunen, *The U-Space Concept*, in *Air and Space Law*, 2019, 44, No. 1, n. 69 s.

guamento del settore alle nuove esigenze. Il legislatore Ue ha inteso, dunque, operare un'opera di rifusione e modernizzazione della normativa adottata a partire dal 2004, mediante i già citati reg. del 2004, istitutivi del Cielo unico europeo, successivamente aggiornati ed ampliati per effetto del non più vigente reg. (CE) 1070/2009 che ha approvato il SES II e apportato importanti innovazioni relative al sistema di prestazioni e al ruolo del gestore della rete.

La disciplina di cui al reg. (UE) 2024/2803 rappresenta una tappa fondamentale nel perseguimento degli obiettivi prefissi, più volte ostacolato dalle divergenze emerse nel corso delle trattative, come in occasione della proposta avanzata dalla Commissione nel 2013, istitutiva del SES II *plus*, quando alle differenti visioni politiche si aggiunsero difficoltà di natura tecnica, connesse alla complessità della materia trattata. L'opera di armonizzazione normativa, portata avanti dal reg. (UE) 2024/2803, è frutto, pertanto, di un delicato lavoro di convergenza di equilibri, nell'apprestare una normativa che si ponga a garanzia del fondamentale principio di sovranità esclusiva dello spazio aereo di competenza dei singoli Stati ma, al contempo, in grado di contribuire alla realizzazione di una rete europea integrata, sostenibile ed efficiente.

Il rispetto della sovranità statale e il perseguimento di obiettivi unionali costituiscono i capisaldi attorno ai quali ruota la nuova regolamentazione in materia di Cielo unico europeo che, come più volte rilevato, incentiva forme di cooperazione tra le Autorità degli Stati membri proprio al fine di garantire un proficuo dialogo tra le parti ed efficaci sinergie.

Con riferimento all'erogazione dei servizi della navigazione aerea, oggetto di specifica riflessione nel presente contributo, il reg. (UE) 2024/2803 ha inteso apprestare una disciplina attenta alle esigenze di apertura al mercato ma, al contempo, puntuale nella tutela dell'interesse pubblico. Ciò emerge sia nella regolamentazione relativa all'acquisto dei servizi della navigazione aerea (di cui al citato art. 11 del reg. (UE) 2024/2803) che, come già rilevato, contempla modalità di acquisizione di detti servizi secondo logiche trasparenti, competitive e non discriminatorie, sia nella previsione di specifici requisiti che i relativi fornitori devono dimostrare di possedere al fine di poter operare nello spazio aereo Ue, attraverso l'efficace combinazione di meccanismi di concorrenza selettiva e vigilata. La normativa in esame, pertanto, mira a conciliare l'esigenza di flessibilità di un settore in continua e rapida evoluzione, con la necessità di adottare un'adeguata regolamentazione idonea a garantire standard di sicurezza

sempre più elevati unitamente ad un miglioramento delle prestazioni globali nella gestione del traffico aereo europeo. Da qui l'indiscussa centralità del ruolo delle Autorità nazionali degli Stati membri (NSA e NCA) che, nelle rispettive aree di competenza ma in sinergia tra loro, sono chiamate alla valutazione e all'autorizzazione dei fornitori dei servizi della navigazione aerea, intesi, questi ultimi, quali attori fondamentali di un sistema di gestione di rete europeo sicuro, efficiente e sostenibile.

Abstract

L'adozione del reg. (UE) 2024/2803, istitutivo del SES II plus, rappresenta un'importante tappa nel perseguimento degli obiettivi di efficienza, integrazione e sostenibilità del settore. Il contributo si propone di analizzare, nello specifico, i servizi della navigazione aerea, posti a garanzia della regolarità e sicurezza dei voli. Il nuovo quadro normativo è diretto ad attuare una maggiore apertura dei servizi in questione alle esigenze del mercato ma nel rispetto di specifici e rigorosi requisiti di affidabilità, capacità operativa e sicurezza richiesti ai relativi fornitori che intendono operare nello spazio aereo UE.

The adoption of Reg. (EU) 2024/2803, establishing the SES II plus, represents an important step in the pursuit of the objectives of efficiency, integration and sustainability of the sector. The paper aims to analyse, specifically, the air navigation services, which guarantee the regularity and safety of flights. The new regulatory framework seeks to make these services more responsive to the needs of the market, while maintaining strict requirements regarding reliability, operational capacity, and safety for providers aiming to operate within EU airspace.