



## TRASPORTO AEREO: IL CIELO UNICO EUROPEO

L'iniziativa del cielo unico europeo è intesa ad aumentare l'efficienza della gestione del traffico aereo e dei servizi di navigazione aerea mediante la riduzione della frammentazione dello spazio aereo europeo. L'iniziativa in atto è per sua natura paneuropea e aperta ai paesi vicini.

### BASE GIURIDICA

Articolo 100, paragrafo 2, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

### OBIETTIVI

L'iniziativa del cielo unico europeo (CUE) è stata avviata nel 1999 con l'obiettivo di migliorare lo svolgimento delle attività di gestione del traffico aereo (ATM<sup>[1]</sup>) e dei servizi di navigazione aerea (ANS<sup>[2]</sup>) attraverso una migliore integrazione dello spazio aereo europeo. I vantaggi dichiarati dell'iniziativa sono potenzialmente enormi: rispetto al 2004, il CUE (una volta completato, intorno al 2030-2035) potrebbe triplicare la capacità dello spazio aereo, dimezzare i costi dell'ATM, migliorare enormemente la sicurezza e ridurre del 10 % l'impatto del trasporto aereo sull'ambiente<sup>[3]</sup>.

### RISULTATI

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. La prima serie di requisiti comuni per l'istituzione del cielo unico europeo è stata adottata nel 2004 (CUE I); in essa figurano il [regolamento \(CE\) n. 549/2004](#) che stabilisce i principi generali per l'istituzione del cielo unico

[1]La gestione del traffico aereo (ATM) garantisce il movimento sicuro ed efficace degli aeromobili durante tutte le fasi delle operazioni (ivi compresi i servizi di traffico aereo, la gestione dello spazio aereo e la gestione del flusso di traffico aereo).

[2]Per servizi di navigazione aerea (ANS) si intendono tutti i servizi forniti per la navigazione aerea, ivi compresi i servizi di traffico aereo, di comunicazione, navigazione e sorveglianza, i servizi meteorologici e di informazione aeronautica.

[3]Si tratta degli obiettivi «ufficiali» del CUE, la cui origine non è chiara.



europeo, il [regolamento \(CE\) n. 550/2004](#) sulla fornitura di servizi di navigazione aerea, il [regolamento \(CE\) n. 551/2004](#) sull'organizzazione e l'uso dello spazio aereo nel cielo unico europeo<sup>[4]</sup> e il [regolamento \(CE\) n. 552/2004](#) sull'interoperabilità della rete europea di gestione del traffico aereo. Tale quadro è stato poi modificato nel 2009 (CUE II) per includere i meccanismi basati sulle prestazioni ([regolamento \(CE\) n. 1070/2009](#)). È stato inoltre integrato mediante l'estensione delle norme dell'UE in materia di sicurezza aerea (e delle relative competenze dell'Agenzia europea per la sicurezza aerea) alla gestione del traffico aereo, ai servizi di navigazione aerea e alle operazioni aeroportuali<sup>[5]</sup>. Parallelamente, sono state adottate varie norme di attuazione e norme tecniche da parte della Commissione, attraverso la procedura di comitato, e, con minor frequenza, dal legislatore<sup>[6]</sup>.

Il quadro normativo globale ha notevolmente favorito la ristrutturazione dello spazio aereo europeo e la fornitura dei servizi di navigazione aerea e ha comportato, tra l'altro, la separazione delle funzioni normative dalla prestazione dei servizi, una maggiore flessibilità nell'ambito dell'uso civile e militare dello spazio aereo, l'interoperabilità delle apparecchiature, la classificazione armonizzata dello spazio aereo superiore<sup>[7]</sup>, un sistema di tariffazione comune per i servizi di navigazione aerea e requisiti comuni per il rilascio delle licenze ai controllori del traffico aereo. Inoltre, ha stabilito «le componenti essenziali» che costituiscono la struttura del CUE:

- A norma del «sistema di prestazioni»<sup>[8]</sup>, sono fissati obiettivi prestazionali vincolanti in settori chiave, quali la sicurezza<sup>[9]</sup>, l'ambiente, la capacità, l'efficienza economica e gli incentivi, allo scopo di migliorare l'efficienza complessiva della gestione del traffico aereo e dei servizi di navigazione aerea. Gli obiettivi prestazionali sono adottati dalla Commissione tramite la procedura di comitato<sup>[10]</sup>. L'«organo di valutazione delle prestazioni» nominato dalla Commissione contribuisce alla formulazione dei suddetti obiettivi e vigila sull'attuazione del sistema di prestazioni.
- Il «gestore di rete» (attualmente Eurocontrol<sup>[11]</sup>) si occupa di migliorare le prestazioni della rete di aviazione dell'UE. È inoltre responsabile della «funzione di rete», che deve essere gestita in modo centralizzato, come nel caso della configurazione della rete europea delle rotte, della gestione dei flussi di traffico

---

[4]Da aeroporto ad aeroporto, dal momento che gli aeroporti fungono da punti di ingresso e di uscita rispetto allo spazio aereo. Si tratta del cosiddetto approccio «gate-to-gate».

[5][Regolamento \(CE\) n. 1108/2009](#) del Parlamento europeo e del Consiglio.

[6]Come nel caso della [direttiva 2006/23/CE](#) del Parlamento europeo e del Consiglio concernente la licenza comunitaria dei controllori del traffico aereo.

[7]Lo spazio aereo è suddiviso in «classi» stabilite dalla Convenzione di Chicago sull'aviazione civile internazionale, in base a una denominazione che va dalla «classe A» alla «classe G». Le norme di volo e i servizi forniti variano tra una classe e l'altra.

[8]Istituito dal [regolamento \(UE\) n. 691/2010 della Commissione](#).

[9]Dal 2015.

[10]Il primo periodo di riferimento per il sistema di prestazioni ha riguardato gli anni dal 2012 al 2014. A partire dal 2015 ogni periodo di riferimento riguarderà cinque anni civili.

[11]L'Organizzazione per la sicurezza della navigazione aerea (Eurocontrol) è un'organizzazione intergovernativa civile-militare paneuropea istituita nel 1963 allo scopo di mantenere la sicurezza nel campo della gestione del traffico aereo e composta da 41 Stati contraenti. Tra Eurocontrol e l'Unione europea vige un accordo di cooperazione per l'attuazione del CUE. L'Organizzazione per la sicurezza della navigazione aerea, oltre a essere designata nel 2011 come primo «gestore di rete» del CUE fino alla fine del 2019, è stata altresì nominata primo «organo di valutazione delle prestazioni» del CUE per il periodo 2010-2016.



aereo (ATFM) e del coordinamento delle radiofrequenze utilizzate dal traffico aereo generale.

- I «blocchi funzionali di spazio aereo» sono intesi a porre rimedio alla frammentazione dello spazio aereo europeo ristrutturandolo in base ai flussi di traffico anziché ai confini nazionali. L'intento è quello di consentire una cooperazione rafforzata (ossia una migliore gestione dello spazio aereo, l'ottimizzazione della rete delle rotte e un'economia di scala attraverso l'integrazione dei servizi) o anche le fusioni tra fornitori di servizi oltre le frontiere nazionali, riducendo in tal modo i costi dei servizi di navigazione aerea. Per ogni blocco, gli Stati membri interessati devono designare congiuntamente uno o più fornitori di servizi di traffico aereo<sup>[12]</sup>. Finora è stata concordata l'istituzione di nove blocchi funzionali di spazio aereo che interessano 31 paesi<sup>[13]</sup>.
- L'impresa comune SESAR (sistema europeo di nuova generazione per la gestione del traffico aereo), istituita nel 2007, gestisce la dimensione tecnologica e industriale del CUE, ossia lo sviluppo e la realizzazione del nuovo sistema per la gestione del traffico aereo europeo. Il costo totale stimato della fase di sviluppo del programma SESAR (per il periodo 2008-2024) è pari a 3,7 miliardi di EUR, da distribuire equamente tra l'Unione europea, Eurocontrol e il settore. La fase di distribuzione (ossia la messa in opera su vasta scala del nuovo sistema tra il 2015 e il 2035) potrebbe richiedere circa 30 miliardi di EUR, che saranno finanziati dal settore dell'aviazione (90 %) e dall'UE (10 %).

In Europa, pertanto, l'efficienza della gestione del traffico aereo sembra essere in miglioramento, malgrado le fluttuazioni annuali. La media dei ritardi ATFM in volo è diminuita, passando da 1,43 minuti/volo nel 2008 a 0,86 minuti/volo nel 2016 (l'attuale obiettivo prestazionale è di 0,5 minuti di ritardo/volo). La media dei ritardi ATFM all'arrivo in aeroporto ha seguito lo stesso andamento (passando da 1 minuto/volo nel 2008 a 0,75 minuti/volo nel 2016). Analogamente, il valore medio dell'estensione diretta orizzontale di crociera<sup>[14]</sup> (sulla base dell'ultimo piano di volo depositato) sembra seguire una tendenza negativa, essendo passato dal 5,03 % nel 2009 al 4,82 % nel 2016 (ossia le rotte servite erano in media più lunghe del 4,82 % rispetto alla «rotta più diretta»; l'attuale obiettivo prestazionale è del 4,1 %). È migliorata anche l'efficienza in termini di costi: nonostante la domanda di traffico sia inferiore rispetto a quella pianificata e i profitti previsti siano diminuiti, i costi unitari in volo per servizio (in termini reali) sono diminuiti del 16,7 % nel CUE tra il 2009 e il 2014<sup>[15]</sup>.

Inoltre, è opportuno notare che tali progressi possono essere in parte spiegati da livelli di traffico ridotti in ragione della crisi economica (nel 2016 i livelli di traffico erano

---

[12]Per «servizi di traffico aereo» si intendono i vari servizi di informazione di volo, di allarme, di consulenza sul traffico aereo e di controllo del traffico aereo.

[13]Tutti gli Stati membri dell'UE, più la Bosnia-Erzegovina, la Norvegia e la Svizzera. I blocchi funzionali di spazio aereo (che sono istituiti di comune accordo tra gli Stati secondo il cosiddetto «approccio dal basso verso l'alto»), tuttavia, sono ancora in gran parte definiti dai confini nazionali e non rispecchiano necessariamente i flussi di traffico.

[14]Si tratta della differenza tra il percorso effettivamente coperto (tra il terminal di partenza e il terminal di arrivo, nel raggio di 30 miglia nautiche intorno all'aeroporto) e la rotta diretta, ossia la distanza percorsa in eccesso.

[15]Occorre tuttavia sottolineare che nel 2009 il costo per servizio era particolarmente elevato (il costo per servizio è utilizzato per stabilire gli oneri corrisposti dalle compagnie aeree per i servizi di gestione del traffico aereo).



appena equivalenti a quelli registrati nel 2008). Sebbene il traffico sia in aumento dalla metà del 2013, l'andamento attuale probabilmente non sarà sufficiente per conseguire gli obiettivi CUE, molto ambiziosi<sup>[16]</sup>. Di fatto, nonostante i risultati positivi conseguiti nel corso dell'ultimo decennio, lo spazio aereo europeo è ancora lontano dal raggiungere la piena integrazione. L'iniziativa del cielo unico europeo (che comunque non dovrebbe essere completata prima del 2030-2035) si trova a dover affrontare difficoltà e resistenze, in particolare a causa dell'enorme portata. Nel giugno 2013 la Commissione ha proposto una nuova serie di norme tese ad affrontare il problema dell'efficienza e delle prestazioni, nonché quello dell'attuale assetto istituzionale non ottimale. Le proposte sono ancora in fase di discussione<sup>[17]</sup>.

## **RUOLO DEL PARLAMENTO EUROPEO**

Il Parlamento si è sempre adoperato per rimuovere gli ostacoli alla realizzazione del cielo unico europeo adottando un approccio pragmatico. A tale proposito, ha insistito con convinzione ed efficacemente sulla necessità di una stretta cooperazione tra i settori civile e militare, nel quadro di un uso flessibile dello spazio aereo, allorché gli Stati membri erano ancora riluttanti ad affrontare la questione. Sempre dal Parlamento è giunta la proposta di istituire un organo consultivo di settore, in modo da consentire alle parti interessate di offrire consulenza alla Commissione sugli aspetti tecnici del cielo unico europeo. In aggiunta, il Parlamento ha sempre sottolineato il ruolo fondamentale che Eurocontrol deve svolgere nell'attuazione del cielo unico europeo e la necessità di promuovere la cooperazione con i paesi vicini, al fine di estendere l'iniziativa oltre le frontiere dell'Unione.

Poiché i principali obiettivi del cielo unico europeo devono ancora essere conseguiti, il Parlamento chiede ora alla Commissione di abbandonare l'approccio «dal basso verso l'alto» a favore di un approccio «dall'alto verso il basso», per vincere le ultime resistenze e accelerare l'attuazione dell'iniziativa, in particolare per quanto concerne il programma SESAR e i blocchi funzionali di spazio aereo.

Fra le principali decisioni in materia adottate dal Parlamento figurano:

- la sua risoluzione legislativa del 29 gennaio 2004 sul progetto comune, approvato dal comitato di conciliazione, di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce i principi generali per l'istituzione del cielo unico europeo<sup>[18]</sup>;
- la sua risoluzione legislativa del 25 marzo 2009 sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio 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<sup>[19]</sup>;

---

[16]Ad esempio, l'attuale obiettivo di efficienza economica dovrebbe comportare un'ulteriore riduzione del 15,5 % dei costi unitari per servizio tra il 2015 e il 2019.

[17]Posizione del Parlamento in prima lettura del 12 marzo 2014 ([GU C 378 del 9.11.2017, pag. 546](#)) e relazione della Commissione del 16 dicembre 2015 (COM(2015)0663).

[18][GU C 96 E del 21.4.2004, pag. 100.](#)

[19][GU C 117 E del 6.5.2010, pag. 234.](#)



- la sua risoluzione del 23 ottobre 2012 sull'attuazione della normativa cielo unico europeo<sup>[20]</sup>;
- la sua risoluzione legislativa del 12 marzo 2014 sulla proposta di regolamento relativo all'istituzione del cielo unico europeo (rifusione)<sup>[21]</sup>.

Esteban Coito  
04/2019

---

[20][GU C 68 E del 7.3.2014, pag. 15.](#)

[21][GU C 378 del 9.11.2017, pag. 546.](#)

