

DOSSIER CEATS, gruppo di lavoro congiunto OO. SS. – ENAV.

Le criticità che da tempo emergono nel corso della fase di definizione del progetto CEATS evidenziano con sempre maggior forza un impatto negativo, per la società ENAV, per il trasporto aereo e per il sistema Paese in generale.

Tali aspetti negativi sono stati portati all'attenzione del Ministero dei Trasporti e del Parlamento in questi ultimi anni da tutte le organizzazioni sindacali e dalle associazioni professionali.

A seguito dell'indicazione del Ministero dei Trasporti datata 19 Giugno 2003, un gruppo di lavoro azienda/sindacati si è riunito per elaborare il presente dossier.¹

Tale gruppo ha deciso di articolare il presente documento partendo dagli obiettivi strategici che hanno portato alla firma dell'accordo CEATS nel 1997, passando poi all'analisi della evoluzione del contesto tecnico/operativo che ha avuto luogo negli anni seguenti fino ad oggi.

La parte centrale del documento analizza l'impatto che l'implementazione dell'accordo avrà sulla società. Per motivi di completezza di informazione tale impatto viene contestualizzato nel più ampio orizzonte italiano e in rapporto al sistema europeo.

Indice

1. L'Accordo CEATS
2. Motivazioni dell'Accordo
3. Evoluzione del contesto generale con particolare riferimento al Centro di Padova
4. Il CEATS in seno all'iniziativa Single European Sky della Commissione Europea
5. Criticità emerse nella fase attuale di definizione del progetto CEATS
 - 5.1 Centro di Formazione di Forlì
 - 5.2 Sicurezza/Capacità dei settori CEATS
 - 5.3 Valutazioni di impatto istituzionale e tariffario
 - 5.4 Valutazione di impatto sui flussi di traffico
 - 5.5 Valutazione di impatto economico e finanziario
 - 5.6 Coinvolgimento militare
 - 5.7 Spazio aereo inferiore
- 6 Conclusioni
- 7 Lista acronimi e allegati

1. L'ACCORDO CEATS

Il 27 Giugno 1997 l'Austria, la Bosnia-Herzegovina, la Croazia, l'Italia, le Repubbliche Ceca e Slovacca, la Slovenia e l'Ungheria, hanno firmato con l'Organizzazione internazionale EUROCONTROL:

"l'Accordo relativo alla fornitura ed all'esercizio dei servizi e delle installazioni del traffico aereo da parte di EUROCONTROL presso il centro di controllo dello spazio aereo superiore dei servizi del traffico aereo dell'Europa centrale (Central European Air Traffic Services - CEATS)".

L'accordo, siglato dall'Italia, e che prevede la delega ad EUROCONTROL/CEATS della fornitura dei servizi del traffico aereo in sorvolo, sopra livello di volo 290, non coinvolge

¹ Elenco partecipanti in allegato 1

tutto lo spazio aereo nazionale, come per gli altri sette paesi, ma circa un quarto dello spazio aereo italiano, oggi in gestione al Centro di Controllo di Padova (Nord-Est Italia), con un volume di spazio aereo nazionale pari al 20% per cento della regione CEATS.

Tale accordo entrerà in vigore quando cinque paesi contraenti su otto lo avranno ratificato a livello parlamentare. Ad oggi tre sono gli Stati che lo hanno già fatto: la Rep. Ceca, l'Ungheria e la Rep. Slovacca. A tali paesi, entro l'anno potrebbero aggiungersi anche l'Austria e la Bosnia, completando il processo di ratifica con la conseguente entrata in vigore dell'accordo iniziale sottoscritto dagli otto paesi.

Il 10 Giugno 1999 la Commissione Permanente di EUROCONTROL ha approvato la misura n. 87/66 che prevede Vienna come sede per il Centro CEATS (CEATS Upper Area Center - CUAC) per la fornitura dei servizi di Controllo del Traffico Aereo all'interno degli spazi aerei superiori CEATS. La costruzione del Centro è prevista per il 2004.

In seno alla stessa determinazione, vengono definite tre unità di supporto al nascente Centro di Controllo.

Tali strutture, realizzate collateralmente all'UACC di Vienna, rappresentano un elemento aggiuntivo di costo non previsto nell'accordo iniziale:

- unità di pianificazione strategica, con sede a Praga CSPDU (esistente ed operante);
- unità di ricerca e sviluppo, con sede a Budapest CRDS (esistente ed operante);
- unità di formazione, con sede a Forlì CTC (in costruzione).

Una quarta unità (piattaforma di verifica del sistema operativo) con sede a Bratislava, potrebbe aggiungersi alle esistenti, a seguito di insistenti richieste Slovacche.

Il quadro legale relativo al CEATS si completa con le Risoluzioni Ministeriali del 22 Giugno 2001. I Ministri dei trasporti degli stati membri del CEATS, riuniti a Budapest in occasione dell'inaugurazione del CEATS CRDS, firmano cinque risoluzioni, auspicando la presenza dei fornitori di servizio nella gestione del centro di Vienna attraverso una iniziale armonizzazione degli investimenti e dei piani operativi, in un'ottica di integrazione.

I *provider* di quattro degli stati membri, nel settembre dello stesso anno, a Lubiana, danno vita ad una organizzazione denominata CEATS Air navigation Providers Association - CAPA con l'iniziale intento di applicare i contenuti delle risoluzioni ministeriali, garantendo nel contempo nuovo slancio al progetto.

Tale organizzazione attraverso il suo braccio tecnico, la controllata CAPS (CEATS Air navigation Provider Support) società di diritto austriaco, offre in prospettiva ai soli quattro *provider* fondatori maggiori opportunità nella gestione diretta dei servizi del Traffico Aereo all'interno del CEATS UAC di Vienna, assicurandosi di fatto il controllo della sua realizzazione sin dalle fasi di pianificazione e sviluppo del Centro unico.

Di tale consorzio non fa parte il fornitore di servizi italiano (ENAV S.p.A.) che per scelte governative ha ritenuto preferibile rimanere ancorato all'accordo originario sottoscritto, che prevede la gestione unica di EUROCONTROL.

2. MOTIVAZIONI DELL' ACCORDO

Gli obiettivi economico-operativi di lungo periodo che a suo tempo hanno consigliato la partecipazione dell'Italia al progetto CEATS sono così individuabili:

1. la presenza dell'Italia nello scenario Europeo Centro-Orientale nel tentativo di intercettare significative correnti di traffico;
2. la possibilità di partecipare a gare per le industrie nazionali (commesse europee nel settore impiantistico, sistemico, degli apparati e dei collegamenti);
3. ritorni economici per attività comuni (centro di formazione di Forlì);
4. riduzione dei costi complessivi del sistema, da ricercare soprattutto attraverso forti sinergie, ottimizzazioni ed economie di scala;
5. la diminuzione dei costi indiretti dovuti ai ritardi e alla capacità di soddisfare la domanda nell'area Nord-Est;
6. la necessità di prevedere uno sbocco per il limite alla crescita determinato da un quadro di obsolescenza dei sistemi ed inadeguatezza dell'organizzazione degli spazi aerei in funzione del previsto aumento della domanda di traffico.

3. EVOLUZIONE DEL CONTESTO GENERALE CON PARTICOLARE RIFERIMENTO AL CENTRO DI PADOVA

Fino al 2001 il progetto CEATS procede molto lentamente, per difficoltà interne ai singoli paesi, in ragione di costi lievitati enormemente a causa dei ritardi con cui il programma avanza ed al proliferare delle onerose strutture collaterali al Centro di Controllo di Vienna (CSPDU e CRDS).

Soltanto la firma delle 5 Risoluzioni del Giugno 2001 dà un rinnovato impulso ad un progetto fortemente in crisi, anche per i rilevanti mutamenti dello scenario operativo.

Nel frattempo, infatti, nell'area, è mutato radicalmente e definitivamente il quadro di convenienza entro il quale il CEATS si è sviluppato, al punto da rendere ormai inutile e complicato lo sforzo per raggiungere gli obiettivi principali del programma:

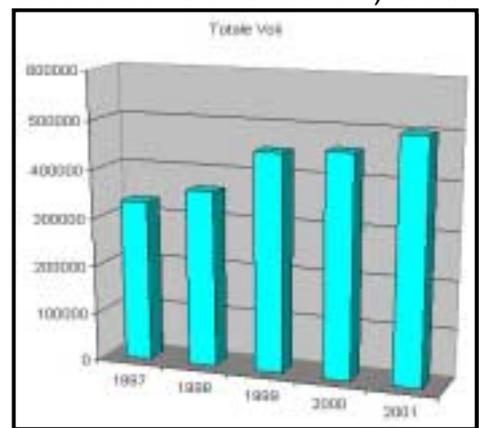
- Il cambiamento dello scenario politico con la stabilizzazione della regione e di recente anche il previsto ingresso di alcuni stati nella Comunità Europea.
- La crisi del settore ed il conseguente stravolgimento di tutte le previsioni di traffico. Ciò ha comportato anche una modifica dell'atteggiamento dei rappresentanti dei vettori che dalla fase di espansione e alti profitti che richiedeva uno sforzo dei fornitori di servizio di assistenza alla navigazione per aumentare la capacità ed eliminare i "colli di bottiglia", sono ormai in una fase di perdite ingenti e, in questo momento di contrazione, chiedono soprattutto risparmi. Un progetto come il CEATS non sembra fornire garanzie di risparmio a breve, anzi comporta una spesa iniziale molto forte perché necessariamente la fase di transizione dai Centri nazionali al CEATS (il cosiddetto doppio comando) raddoppierà i costi per le compagnie; queste, per i benefici in termini di maggiore capacità a minor costo, dovranno attendere il punto di pareggio degli investimenti, allorquando si concluderà il periodo di ammortamento dei costi che si scaricano sulle tariffe.
- La modifica nel corso degli anni dello *status* dei fornitori nazionali dei servizi del traffico aereo (ANSPs-Air National Service Providers) che, da enti statali, in regime di monopolio, hanno subito processi di trasformazione nella direzione della commercializzazione prima e privatizzazione poi (A.A.A.V.T.A.G. , in Italia, diventa

E.N.A.V. Ente Pubblico Economico e poi S.p.A.). Questa graduale, ma significativa trasformazione, ha modificato nel tempo gli interessi societari, rendendoli maggiormente sensibili a principi di produttività ed economicità.

- La privatizzazione di quasi tutti i *provider* dell'area, e l'apertura alla concorrenza prevista dai principi del *Single European Sky*, con la possibilità di affidare in concessione la fornitura dei servizi ATM a *provider* certificati, aprono poi nuovi possibili scenari i cui effetti benefici sono ancora da dimostrare. Primo esempio tra tutti, nell'ambito degli altri paesi contraenti, la costituzione del consorzio di fornitori di servizio (CAPA), del quale l'Italia non fa parte, che, agendo come un cartello, si è aggiudicato tutte le commesse per la definizione delle specifiche tecniche dei sistemi per il Centro di Controllo di Vienna (indirizzando presumibilmente verso industrie non italiane anche le commesse che seguiranno). Tale consorzio si candida ovviamente a gestire gli spazi aerei CEATS in aperta concorrenza con ogni altro gestore europeo, anche nazionale.
- La filosofia alla base dell'Accordo CEATS (e di accordi simili come Maastricht) è stata sostituita nel corso degli ultimi anni dal concetto di FBA, che auspica la diminuzione dei centri nazionali². Gli FBA saranno istituiti tenendo conto delle condizioni locali specifiche (per il principio della sussidiarietà³). Questo nuovo approccio comunitario rende particolarmente obsoleto l'Accordo CEATS che predefinisce una struttura di vecchia impostazione, più onerosa sia in termini economici che legali. In questo mutato quadro di riferimento, l'Italia, e per essa ENAV, vede bloccato in uno schema superato un quarto del suo spazio aereo, con ipotizzabili conseguenti difficoltà operative per fruire appieno delle nuove opportunità definite in ambito *Single European Sky* (cfr. paragrafo 4).

- La continua pressione esercitata dalle compagnie di navigazione aerea e l'evidente crescita del traffico aereo negli ultimi anni '90 (che a Padova non ha registrato ancora battute di arresto) hanno spinto poi tali fornitori dei servizi, ed il controllo del traffico aereo nel suo insieme, ad anticipare gli incrementi di capacità dei propri centri per far fronte alla domanda di traffico in continua ascesa. Il sistema di rotte ATS si è notevolmente sviluppato prendendo via via connotazioni sempre più rispondenti alle esigenze dell'utenza. Sono stati praticamente eliminati tutti i ritardi in rotta come riconosciuto anche dalle pubblicazioni ufficiali di EUROCONTROL (vedi pagina seguente grafico ritardi).

						PERC	PERC	PERC	PERC
ANNI	1997	1998	1999	2000	2001	97-98	98-99	99-00	00-01
Totale Voli	332781	364296	450681	459954	500270	9,47%	23,71%	2,06%	8,77%



² Una delle quattro regolamentazioni che formano il pacchetto legislativo europeo Single European Sky (SES) prevede la creazione di blocchi funzionali di spazio aereo (FBA – Functional Block Airspace) per contrastare la frammentazione dello spazio aereo europeo nella sua organizzazione e gestione. La creazione degli FBA è considerata una scelta obbligata per il futuro e determinerà l'eliminazione di più centri di controllo per un determinato volume di spazio e la concentrazione di tutte le attività in un solo centro.

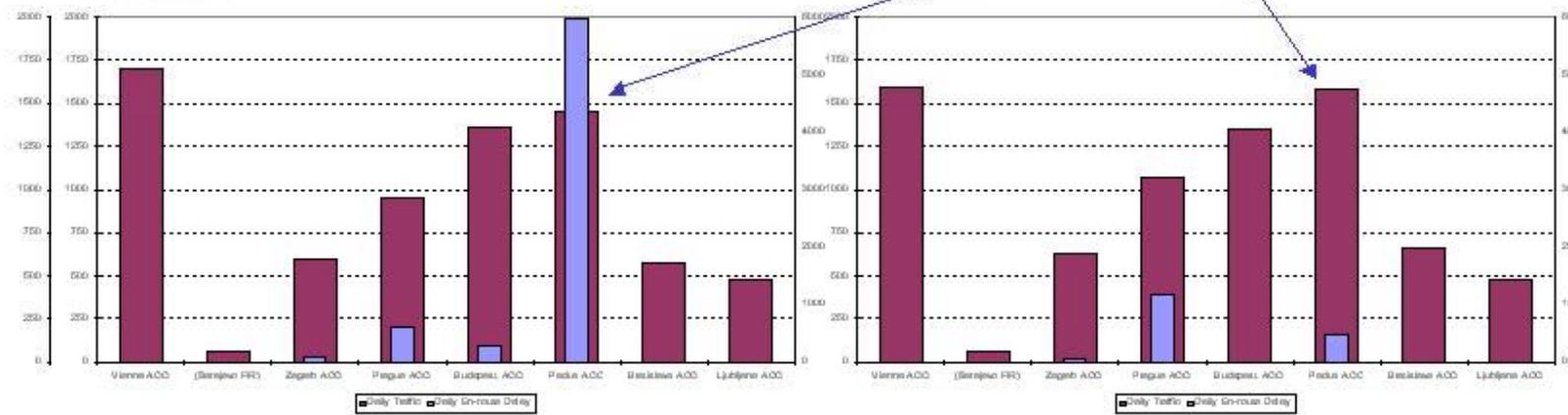
³ In ambito comunitario l'applicazione del principio della sussidiarietà, alla quale gli FBA si ispireranno nella loro realizzazione concreta, prevede che le decisioni debbano essere adottate al livello più basso possibile (autorità locali o regionali).

CFMU Statistics

LA RIMOZIONE DEI MOTIVI DI RITARDO
SEMRA ATTRARRE IL TRAFFICO

CAPACITA' (Estate 2000 - CFMU Statistics)

CAPACITA' (Estate 2001 - CFMU Statistics)



Costi totali dei ritardi per le compagnie aeree nel 2000: 49 MEUR

Costi totali dei ritardi per le compagnie aeree nel 2001: 12 MEUR

Sono stati effettuati negli anni investimenti consistenti (per il solo Centro di Padova dell'ordine di 26 milioni di EUR fino al 2003 e circa 6 previsti per il periodo fino al 2004) allo scopo di garantire un ammodernamento tecnologico dei sistemi in grado di assicurare una maggiore produttività.

Gli investimenti effettuati su Padova ACC per aumentarne la capacità - in parte anche inizialmente dovuti alla necessità di far fronte alla chiusura delle rotte balcaniche a seguito di una congiuntura internazionale che ha determinato un notevole aumento del traffico lungo la dorsale adriatica nel 1999-2000, consolidatosi comunque anche negli anni successivi - rivela come la costruzione del centro unico a Vienna rappresenti un investimento aggiuntivo su un'area che non richiederà aumenti della capacità nel medio termine e non necessario considerata la potenzialità del centro di controllo di Padova.

Nell'area di Padova si è realizzata, primo esempio in assoluto in Europa, la completa integrazione civile/militare pur in presenza di un elevato numero di basi e di attività militari. Questa integrazione, che potrebbe registrare una battuta d'arresto con la migrazione dei settori italiani a Vienna (come sarà spiegato più sotto nel punto dedicato alla dimensione militare), ha il pregio di rendere fluido il traffico, quindi con minori ritardi o "restrizioni" in virtù di uno stretto coordinamento tra i due enti civile e militare.

- L'applicazione della riduzione della separazione minima verticale (RVSM)⁴ a tutta l'Europa ha di fatto amplificato molto le capacità ricettive dello spazio aereo italiano che registra aumenti percentualmente significativi dei flussi di traffico.

In definitiva, dal punto di vista operativo, l'interagire di un insieme di elementi (migliore organizzazione degli spazi aerei, abbassamento delle previsioni di crescita del traffico, crisi post Settembre 2001, accresciuta fluidità e semplificazione dei coordinamenti civili-militari, anticipazione di investimenti) ha avuto per effetto un aumento della capacità di Padova ACC e degli altri Centri della regione CEATS, facendo venir meno una delle principali motivazioni per la costituzione del Centro Unico di Vienna.

Dal punto di vista della situazione complessiva, i mutamenti del contesto politico-istituzionale con l'accentrarsi della integrazione europea, la privatizzazione diffusa dei fornitori di servizi ATM, la presentazione ed approvazione di proposte dell'unione Europea tendenti a ridurre il numero dei centri di controllo e ad aprire i servizi ad una dinamica concorrenziale, hanno accentuato la sfasatura temporale tra le esigenze e le realizzazioni e non permettono che il progetto incontri le attuali e reali necessità.

⁴ Tale innovazione operativa ha portato ad un ampliamento dei livelli di volo disponibili da livello 290 fino a livello 420 escluso grazie alla riduzione della separazione minima verticale tra aeromobili da 2000 piedi a 1000 piedi, comportando un aumento della capacità di gestione del traffico.

4. IL CEATS IN SENO ALL'INIZIATIVA SINGLE EUROPEAN SKY DELLA COMMISSIONE EUROPEA.

Il Progetto CEATS nasce subito dopo il dissolvimento del blocco sovietico. Strategicamente, la sua definizione, nel 1997, lo collocava in linea con l'intenzione di creare un uniforme sistema ATM europeo in accordo a nuovi principi di armonizzazione ed integrazione degli spazi aerei, in grado di consentire il riallineamento dei sistemi aeroviari con benefici economici per l'utenza e con la soluzione del principale problema che affligge il traffico aereo: i ritardi.

Il *Single European Sky* è essenzialmente articolato su blocchi funzionali di spazio aereo (FBA) che individuano macro aree appartenenti anche a paesi diversi, svincolate dai naturali confini geografici. Tale iniziativa prevede la ridefinizione e ripartizione dello spazio aereo della Comunità Europea in 8-10 blocchi

Il CEATS viene attualmente indicato in sede europea quale primo esempio di FBA-Functional Block of Airspace.

Il rischio che il CEATS venga alla luce prima che tutti i processi legati a tale nuova filosofia siano stati definiti in maniera chiara ed inequivocabile è più che concreto.

Il Progetto CEATS, in effetti, rappresenta un insieme di blocchi funzionali di spazio aereo caratterizzato da una scarsa coesione interna.

Lo stesso progetto, inoltre, porrebbe all'Italia vincoli per la creazione di altri e diversi blocchi funzionali, non solo ai suoi confini orientali ma nell'intero bacino del Mediterraneo.

La Commissione Europea ha di recente anche elaborato (nella proposta istitutiva di tale iniziativa) una metodologia che identifica i criteri che devono essere osservati per la realizzazione di un FBA:

- *Gli Stati membri ed i relativi fornitori di servizi della navigazione aerea dovrebbero promuovere l'eventuale proposta di costituzione di un FBA, in cooperazione con le Associazioni dei lavoratori.*
- *EUROCONTROL dovrebbe agire quale autorità tecnica in grado di certificare o respingere la proposta, tenendo in considerazione le esigenze di interfaccia con le altre aree, il design del FBA ed i flussi di traffico al suo interno.*
- *Alla fine di tale processo, dopo l'eventuale approvazione da parte di EUROCONTROL, la Commissione introdurrebbe l'FBA all'interno della regolamentazione europea.*

La creazione e la gestione di una realtà operativa, sia essa un FBA o altra struttura, non richiede poi necessariamente la concentrazione fisica di tutte le funzioni dei servizi del traffico aereo all'interno di un singolo Centro multinazionale e la contestuale riduzione del numero dei settori operativi come previsto dal Programma CEATS.⁵

Ad ogni modo, l'iniziativa *Single European Sky* porterà di fatto all'introduzione di una dimensione di competizione in ATC, poiché tali norme prevedono che i singoli stati possano liberamente designare qualsiasi fornitore di servizi indipendentemente dalla loro nazionalità.

⁵ Cfr. paragrafo 5.2 Sicurezza e capacità dei settori CEATS

5. CRITICITA' EMERSE NELLA FASE ATTUALE DI DEFINIZIONE DEL PROGETTO

5.1 Il CTC-CEATS Training Center di Forlì

Il nuovo centro di formazione ENAV di Forlì, attualmente in fase di costruzione, nei programmi aziendali dovrebbe garantire la copertura delle esigenze di formazione nazionale a partire dal 2005, indipendentemente dal CEATS, e contemporaneamente assicurare le esigenze di formazione dell'UAC di Vienna. Il centro è completamente finanziato da risorse nazionali per quanto riguarda la costruzione, anche nel quadro di un intervento stabilito per l'istituzione e la realizzazione in Romagna di un polo aeronautico italiano. L'equipaggiamento e l'allestimento completo del centro, nonché le spese di esercizio saranno tutte a carico di ENAV.

Ad oggi, anche in considerazione del fatto che la domanda stimata di formazione CEATS presso Forlì è largamente inferiore alla capacità del centro⁶, le indicazioni tecniche e politiche convergono per una soluzione che preveda la fornitura di servizi di formazione al CEATS dietro corrispettivo.

La posizione ufficiosa di EUROCONTROL risulta essere favorevole alla creazione di un centro di formazione sotto la sua egida ma si è scontrata con le reiterate perplessità espresse dagli altri partners nel progetto, che non vogliono rinunciare alla possibilità di impiego delle proprie scuole nazionali.

Essi sono infatti a favore della creazione nell'area CEATS di una rete di centri di formazione, integrando quelli attualmente esistenti in ambito nazionale. Risulta inoltre che i Direttori dei *provider* nazionali aderenti a CAPA abbiano firmato un accordo di cooperazione a favore della creazione di un "Virtual Training Center".⁷

Alla luce di quanto sopra sinteticamente esposto ed allo stato attuale dei fatti, si può comunque ritenere che il centro di formazione di Forlì non configuri vantaggi significativi per il nostro paese né sotto l'aspetto dei ritorni economici, che appaiono trascurabili, né per la penetrazione e integrazione transnazionale che l'Accordo implica.

5.2 Sicurezza e capacità dei settori CEATS

Tra gli obiettivi strategici del CEATS figura come prioritario il **"mantenimento ed incremento dei livelli attuali di sicurezza del traffico aereo nella regione"**⁸ ottenuto attraverso la gestione centralizzata dello spazio aereo, la diminuzione del numero totale di settori operativi già esistenti e la conseguente riduzione del personale in servizio.

Durante l'intero periodo propedeutico all'avvio operativo dell'UAC di Vienna, sono state effettuate una serie di simulazioni e valutazioni atte a verificare il grado di efficienza della resa dei servizi all'utenza entro lo spazio aereo superiore in relazione ai flussi di traffico (SAAM 4).

⁶ Sulla base delle informazioni attualmente in possesso, si stima che la domanda di formazione per il Centro di Vienna, nel momento di massima richiesta, sia di circa il 20% della capacità della scuola di Forlì. La domanda di formazione per il CEATS, a regime, sarà significativamente inferiore.

⁷ Cfr. allegato 2 Accordo di cooperazione per un centro di formazione virtuale VTC

⁸ Cfr. CEATS Strategic Plan

L'ultima, effettuata lo scorso Gennaio 2003 da EUROCONTROL presso il Centro di Ricerca e Sviluppo di Budapest, ha prodotto risultati che saranno utilizzati come punto di partenza, al fine di determinare la struttura futura dello spazio aereo nell'area CEATS nonché, relativamente alle settorizzazioni, "per stabilire i requisiti minimi operativi per il Centro Unico di Vienna".

I dati considerati a riferimento sono stati i seguenti:

- settori C12, C13, C14a dell'intera regione di simulazione CEATS, corrispondenti all'area italiana rappresentata dal solo spazio aereo superiore gestito dall'ACC di Padova;
- livelli di traffico 2002 dell'area CEATS incrementati di circa 36% (livelli di traffico ipotizzati nel 2010);
- FL285 come livello base;
- capacità media per settore superiore a 45 aeromobili per ora (già più elevata dell'attuale carico massimo attualmente stabilito).

I risultati di tale simulazione propongono uno scenario lontano da quanto inizialmente prefigurato in termini di sicurezza, ciò in quanto si evidenziano situazioni di criticità eclatanti in relazione alle capacità dei settori operativi ubicati in corrispondenza dell'area CEATS italiana.

Nello specifico:

- il settore C12 risulta essere costantemente in sofferenza richiedendo una duplice settorizzazione verticale per l'intero arco della giornata registrando punte superiori a 90 aeromobili l'ora (oltre la scala massima riportata nei grafici di sviluppo), tali capacità non sono riscontrabili in alcun ente ATC mondiale; la complessità del nodo di BZO (Bolzano) impone a EUROCONTROL di suggerire, unico caso nell'area CEATS, uno sdoppiamento del settore già esistente nonché uno studio specifico e separato dell'area; (vedi allegato A)
- il settore C13, limitrofo al C12 è penalizzato dalle stesse sofferenze; anche in questo caso si impone un'ulteriore settorizzazione verticale (ancora punte di traffico superiori a 90 aeromobili l'ora); (vedi allegato B)
- il settore C14 è l'unico settore italiano che registra carichi di settore giornalieri nella media posta a riferimento seppur superando, solo per alcune ore i 55 aeromobili l'ora. Comunque, EUROCONTROL dichiara la necessità di rivisitare tale settore alla luce dei necessari studi migliorativi riguardanti i settori C12 e C13. (vedi allegato C)

I dati delle predette simulazioni testimoniano come accentrare più Centri di Controllo in un'unica realtà multinazionale non solo non garantisce il conseguente incremento delle capacità dato dalla somma delle singole aliquote nazionali (sia in termini complessivi che di singolo settore operativo), ma genera problematiche nuove legate al notevole incremento degli interventi operativi richiesti per garantire gli adeguati standard di sicurezza al punto da vanificare gli auspicati effetti positivi.

Già in passato, altri studi e simulazioni di EUROCONTROL avevano dimostrato che non è questo un modello ottimale perseguibile per conseguire l'incremento delle capacità ed aumentare gli standard di sicurezza. A solo titolo di esempio, se consideriamo un singolo settore operativo con un volume di traffico di 44 aeromobili l'ora e vogliamo sdoppiarlo con l'obiettivo di incrementare la capacità dei nuovi settori realizzati, non otterremo mai 2

settori le cui singole capacità diano un numero uguale o superiore a 44 aeromobili l'ora. La ragione per cui non si ottengono simili risultati è dovuta alla necessaria utilizzazione di una aliquota di capacità per coordinamenti tra settori contigui ed omogenei o tra controllori dello stesso Ente e controllori degli Enti limitrofi; per limitazioni del segnale radar che può essere più efficiente in alcune zone e meno in altre; per possibili interferenze tra nuove frequenze impiegate; per eventuali riallineamenti di rotte e procedure (con contestuale rivisitazione di minime radar e di sorvolo); per l'intergenza di aree militari con più settori simultaneamente; per limitazioni d'uso delle radioassistenze alla navigazione.

In sostanza, risulta evidente che per coprire l'area di Padova ACC, sarà necessario disporre, al Centro di Vienna, di un numero di settori operativi maggiore di quelli già operanti per continuare a garantire gli attuali standard di sicurezza della navigazione aerea.

5.3 Valutazioni di impatto istituzionale e tariffario

In conseguenza delle evoluzioni intervenute dal tempo della firma dell'Accordo CEATS ad oggi nello scenario dell'ATM in generale, si può osservare la richiesta di un profondo cambiamento nelle modalità di raggiungimento degli obiettivi dell'Accordo CEATS da parte di alcuni Stati e di EUROCONTROL.

Tale cambiamento potrà essere attuato solo mediante elaborazione di protocolli aggiuntivi all'Accordo che determineranno alla fine uno stravolgimento delle intese iniziali.

Lo strumento attraverso il quale si intende compiere il cambiamento è l'utilizzo dell'Art. 2.5 della Convenzione Riveduta di EUROCONTROL⁹.

A seguito dell'affermazione del principio di separazione delle funzioni regolamentari da quelle di fornitura dei servizi ATM, EUROCONTROL sembra orientata a divenire il braccio tecnico della Commissione Europea.

EUROCONTROL non appare nei fatti intenzionata a diventare il fornitore dei servizi nel nuovo centro CEATS ma piuttosto a mantenere una quota di maggioranza o una *golden share* in un consorzio *ad hoc*, da costituire insieme ai *provider* CEATS per la gestione del futuro centro di Vienna.

A tal scopo sarebbe utilizzato l'Art. 2.2 e seguenti fino a 2.5 della Convenzione Riveduta che prevedono che EUROCONTROL possa entrare in società con enti terzi purché ne mantenga il controllo.

Attraverso l'applicazione del disposto dell'Art. 2.5 al CEATS, si renderebbe possibile la creazione di una *corporate entity* (una società di diritto privato), di cui farebbero parte

⁹ Articolo 2 della Convenzione Riveduta di EUROCONTROL [...]

- 2.2 Su richiesta di una o più Parti contraenti e sulla base di uno o più accordi speciali conclusi fra l'Organizzazione e le Parti contraenti interessate, l'Organizzazione può:
- (a) assistere tali Parti contraenti nella pianificazione, specificazione e creazione di sistemi e servizi di navigazione aerea;
 - (b) fornire ed esercire, in tutto o in parte, servizi e strutture di navigazione aerea per conto di tali Parti contraenti;
 - (c) assistere tali Parti contraenti nella determinazione, fatturazione e riscossione dei canoni da queste applicati agli utenti dei servizi di navigazione aerea e non rientranti nell'ambito di applicazione dell'Allegato IV alla presente Convenzione.
- 2.3 L'Organizzazione può:
- (a) concludere accordi speciali con Parti non contraenti interessate a partecipare all'esecuzione dei compiti previsti dall'Articolo 2.1;
 - (b) su richiesta di Parti non contraenti o di altre organizzazioni internazionali, svolgere per loro conto qualsiasi altro compito previsto dal presente Articolo, sulla base di accordi speciali conclusi tra l'Organizzazione e le Parti interessate.
- 2.4 Nella misura del possibile, l'Organizzazione garantisce la separazione tra l'esercizio delle sue funzioni di prestazione di servizi, in particolare di quelle di cui agli Articoli 2.1 (e), 2.1 (g), 2.1 (p), 2.1 (q), 2.2 e 2.3 (b), e l'esercizio delle sue funzioni normative.
- 2.5 **Per rendere più agevole l'esecuzione dei suoi compiti, l'Organizzazione può, su decisione dell'Assemblea Generale, istituire delle imprese rette da statuti specifici disciplinati dal diritto pubblico internazionale o dal diritto nazionale di una Parte contraente, ovvero assumere una partecipazione di maggioranza in tali imprese.**

EUROCONTROL ed i *provider* della regione. Ovviamente, tale eventualità potrà essere considerata solo a seguito dell'introduzione di modifiche all'Accordo CEATS.

Tale consorzio richiederebbe, per poter sussistere, l'introduzione nella regione CEATS, di una tariffa unica regionale.

Attualmente l'ipotesi di cambiamento tariffario non è stata adottata dai paesi membri del CEATS in attesa di una ridefinizione dell'intero sistema su scala europea, che scaturirà a livello comunitario.

L'eventuale applicazione nella regione CEATS di una tariffa regionale unica, inferiore a quella applicata da ENAV S.p.A. (per effetto di economie di scala), risulterebbe destabilizzante a causa di differenti tariffe applicate a porzioni diverse dello spazio aereo italiano.

Questa diversificazione tariffaria comporterebbe oggettive difficoltà nell' "ordinata e spedita" gestione degli aeromobili in movimento verticale a causa della logica reticenza delle compagnie ad anticipare le discese verso lo spazio aereo a maggior tariffazione, dove l'aggravio dei costi delle operazioni di volo (maggiore consumo di carburante) è già segnalato dalle stesse compagnie ai *provider*.

Lo scenario prefigura difficoltà oggettive per il comparto ATC nella fluida e sicura gestione del traffico di terminale.

5.4 Valutazione di impatto sui flussi di traffico

La realizzazione del progetto CEATS comporterà un consistente spostamento dei flussi di traffico dall'area centro-europea verso Austria, Repubbliche Ceca e Slovacca ed Ungheria. Gli effetti di una tale politica produrranno sulle realtà ATM attigue al CEATS come la Svizzera, la Germania e l'Italia, consistenti perdite di flussi traffico in ragione delle quali si renderà necessario introdurre dei meccanismi di compensazione che porteranno alla ridefinizione al rialzo dei coefficienti di tariffazione di rotta nazionale.

In particolare la restante porzione di spazio aereo italiano non coinvolto nel progetto, subirà rilevanti diminuzioni dei flussi di traffico in conseguenza dello spostamento dei voli verso l'area balcanica e dell'est Europa a scapito sia della dorsale adriatico-occidentale che di quella appenninica, entrambe gestite dal provider italiano attraverso i Centri di Controllo di Roma e di Brindisi. Relativamente a tali Centri, si stima una perdita delle quote di traffico di sorvolo attualmente gestito rispettivamente pari a -40% e -80% (stime ottenute dall'analisi dei dati di flusso). Si evidenzia che il Centro di Controllo di Brindisi, gestendo quasi totalmente traffico di sorvolo, rischia la sua messa in discussione nella realtà italiana.

Appare evidente da questa analisi che, pur essendo difficilmente valorizzabile in termini economici, la perdita per lo spazio aereo italiano risulterà essere elevata. Il CEATS diventerà di fatto fortemente concorrente al paese Italia piuttosto che complementare ad esso.

5.5 Valutazioni di impatto economico e finanziario

Una valutazione strategica di impatto economico non può prescindere dalle inevitabili conseguenze che l'adesione all'Accordo CEATS produrrà in ambito nazionale, poiché tutto il sistema di rotte attualmente dislocato lungo la direttrici nazionali principali nord-ovest/sud-est, in virtù della probabile applicazione da parte del CEATS di più favorevoli coefficienti di tassazione applicati alle compagnie in sorvolo dei suoi spazi aerei, non potrà che produrre quale prima conseguenza lo spostamento dei flussi di traffico che attualmente sorvolano tali direttrici nazionali verso quelle a ridosso dell'area Balcanica.

Impegno economico dell'Italia per il progetto CEATS:

2002	2003	2004 - 2010
2.156.287 €	1.940.852 €	34 milioni di Euro

Va osservato che l'Italia, pur nella modestia complessiva degli importi sinora corrisposti, è oggi, il terzo paese finanziatore tra gli otto paesi coinvolti nel progetto.

La quota di contribuzione è fissata, fino alla data di piena operatività del centro di controllo di Vienna, in base alla percentuale di unità di servizio di rotta fatturate nello spazio aereo di Padova ed è pari per il 2003 al 16,39%. Alla contribuzione delle spese del progetto non fanno riscontro rientri economici apprezzabili.

Investimenti ENAV, utilizzando esclusivamente l'industria italiana, sull'ACC di Padova.

investimenti effettuati*	26 milioni di EUR fino al <u>2003</u>
investimenti pianificati	6 milioni di EUR fino al <u>2004</u>

Tali investimenti risulteranno parzialmente inutilizzati a causa del trasferimento dello spazio aereo superiore di Padova al CEATS.

Il budget complessivo (a carico degli otto paesi) previsto per il 2004 si aggira sui 30 M€, con un significativo incremento dovuto al previsto avvio degli investimenti per la costruzione del Centro di Vienna.

Il raggiungimento della piena operatività del CEATS UAC (2010-2012), comporterà una spesa complessiva stimata in oltre 250 M€ con una data di pareggio degli investimenti individuabile intorno al 2018.

Sono, quindi, fuori discussione rapidi ritorni economici a meno che gli investimenti nazionali di tutti gli otto paesi interessati non vengano fortemente rivisti e contratti.

I minori costi ai quali ENAV andrebbe incontro, per effetto della cessione del servizio su Padova, sarebbero relativi essenzialmente al personale impiegato poiché le installazioni radar continuerebbero a rappresentare elevati costi fissi, dovendo comunque essere mantenute e mantenute per la sorveglianza dello spazio aereo inferiore e dell'area terminale.

Nota*: Agli investimenti sopra riportati e relativi al solo Centro di Controllo di Padova, devono poi essere aggiunte anche quote di quelli effettuati sui Centri di Brindisi e di Roma, poiché la perdita dei flussi di traffico è da riferirsi a tutto il territorio nazionale, con ripercussioni immediate sui Centri limitrofi.

Anche se in materia non risultano ancora definiti criteri precisi, dal punto di vista finanziario, le proposte presentate si muovono nella direzione di ridurre al minimo compatibile (con le regole generali) il peso degli oneri e delle spese necessarie per la creazione del Centro sulle tariffe che occorrerà far pagare ai vettori.

Già di per se la regola generale tariffaria in vigore, impone che le spese di investimento (comunque finanziate) possano iniziare ad essere recuperate (con un apposito piano di ammortamento) dal primo anno di operatività dei servizi, spostandone quindi l'impatto in avanti nel tempo di tutto il periodo necessario alla costruzione ed allestimento del nuovo impianto.

Tale attenuata visibilità delle spese di investimento, viene ulteriormente limitata dalla previsione di farle finanziare al 50% dai contributi nazionali ed al 50% da prestiti accesi sul mercato.

La quota del 50% dei finanziamenti pagata con i contributi nazionali, invece di essere recuperata dalle tariffe relative al Centro CEATS viene anticipatamente trasferita all'interno delle tariffe dei singoli paesi fino alla completa operatività del centro prevista – nella migliore delle ipotesi – per il 2008.

Mentre per gli altri paesi ciò non comporterebbe problemi significativi al loro interno, per l'Italia si determinerebbe la paradossale situazione di trasferire sul prezzo dei servizi dell'area nazionale non interessata dal CEATS (centri di Roma e Brindisi), una significativa quota di costi di altra area esterna, sovvertendo tra l'altro il criterio di pertinenza dei costi al servizio che è alla base dell'Accordo Multinazionale sulle tariffe di Rotta.

In sostanza il CEATS farebbe pagare una non indifferente quota dei propri costi iniziali all'area che rappresenta oggi il suo principale concorrente.

Le ultime e diverse proposte, tendenti ad utilizzare i contributi degli stati solo per far fronte alle spese di funzionamento e di prima operatività del progetto fino al momento della completa operatività, finanziando quelle di investimento esclusivamente con i prestiti sul mercato internazionale, ridimensionano il problema nelle quantità (si passa da oltre 40 a 17/18 Milioni di Euro) ma lasciano intatta la sostanza.

5.6 Coinvolgimento militare nel progetto

Gli aspetti militari legati all'implementazione del progetto sono ancora in fase di definizione. A causa dei significativi costi aggiuntivi (11M€), dei 5 Stati che inizialmente avevano chiesto la co-ubicazione dei settori militari all'interno della struttura del CEATS UAC (allo scopo di fornire i servizi al traffico operante al di fuori delle aree militari, utilizzando lo stesso sistema di gestione del traffico che verrà impiegato in ambito civile), soltanto l'Austria e l'Italia hanno reiterato la volontà di perseguire tale iniziale intendimento. Tali settori militari, aggiuntivi a quelli che dovranno garantire la fornitura dei servizi al traffico aereo civile risultano essere sovradimensionati in relazione alle effettive necessità (si tenga presente che non c'è in tutta l'area una simile concentrazione di settori militari anche all'interno degli spazi aerei inferiori, ove peraltro si svolge il 90% delle attività militari).

Pur non essendo stati rilevati impedimenti legali alla scelta di prediligere la co-ubicazione di settori militari nel Centro CEATS, questi potrebbero insorgere qualora si optasse per la soluzione di una *Corporate Entity* (prevista dall'Art. 2.5).

5.7 Spazio aereo inferiore

Un'altra problematica emersa e che non ha ancora trovato soluzioni è quella relativa all'estensione degli spazi aerei inferiori all'interno dell'area CEATS.

L'Accordo CEATS stabilisce i criteri per la fornitura dei servizi del traffico aereo nello spazio aereo superiore della regione (al di sopra del FL 285) non modificando nulla relativamente alla gestione del traffico da parte dei Centri di Controllo nazionali rimanenti al di sotto.

Nel corso del tempo è emersa però la volontà di una parte dei *provider* nazionali ad estendere le operazioni anche agli spazi aerei al di sotto del limite 285.

Di questo avviso è l'Austria che ha dichiarato l'intenzione di collocare all'interno del CEATS UAC anche i suoi settori inferiori (insieme a quelli di terminale); l'Italia è invece contraria, poiché nell'area attualmente gestita dal Centro di Controllo di Padova è presente un complesso sistema aeroportuale all'interno del quale sono presenti il terzo ed il quarto aeroporto italiano (Venezia e Bologna), con volumi di traffico particolarmente significativi.

Dal punto di vista puramente legale, tale eventualità potrà essere considerata solo a seguito dell'introduzione di modifiche all'Accordo o della stipula di accordi bilaterali tra gli Stati interessati ed il fornitore dei servizi CEATS.

6. CONCLUSIONI

Il presente dossier ha analizzato i principali aspetti tecnico-operativi-economici del progetto CEATS, dalla sua fase iniziale di istituzione fino ad oggi, passando attraverso una approfondita analisi di dati oggettivi supportati dalla relativa normativa documentale.

Quanto è emerso evidenzia un profondo cambiamento nello scenario sia operativo che socio politico che ha determinato una radicale trasformazione delle iniziali condizioni di partecipazione dell'Italia al progetto.

Le modifiche intervenute dopo il 2000 nei flussi di traffico e nella situazione socio economica europea (area balcanica ed Europa centro-orientale) fanno sì che il progetto CEATS per l'Italia, e per ENAV S.p.A. in particolare, non sia tanto più un'opportunità quanto un pesante vincolo derivante esclusivamente dalla firma di un Accordo.

Sotto il profilo squisitamente operativo, il progetto si rivela completamente negativo poiché non determina incrementi delle attuali capacità e non eleva gli odierni livelli di sicurezza già raggiunti e consolidati dal Centro di Controllo di Padova; al contrario, rende più costosa sia la gestione degli attuali settori operativi, sia il complesso dei coordinamenti tra i gestori civili e tra questi ed i militari.

Non si riscontrano positività neanche sotto il profilo economico stante le modifiche intervenute nello scenario complessivo ATM dopo la firma dell'Accordo e l'evoluzione del programma CEATS, che ha incrementato sensibilmente tanto i costi di investimento che quelli di gestione.

In una Europa che si sta indirizzando nel settore ATM verso una dimensione di competitività tra *provider* nazionali, l'Accordo avrebbe come conseguenza una diminuzione dei volumi economico-produttivi di ENAV S.p.A., rendendola più vulnerabile nella competizione con altri *provider*.

Sotto il profilo della politica occupazionale l'Accordo risulta altrettanto penalizzante.

I vantaggi per i settori produttivi collegati, in primo luogo vettori aerei ed industria ATC nazionali, risultano pressoché inesistenti; al contrario, si creano condizioni fortemente penalizzanti.

In definitiva i margini di convenienza complessiva del progetto (non soltanto economica, quindi) si sono nel tempo velocemente ridotti fino ad annullarsi, per l'effetto congiunto delle modifiche di scenario e della tendenza degli altri partner interessati al progetto ad agire come un blocco di interessi non coincidenti con quelli italiani.

La partecipazione al CEATS, per ENAV e per l'Italia, oggi permette purtroppo soltanto valutazioni in negativo.

Il Gruppo di lavoro congiunto OO.SS. – ENAV S.p.A. si è riunito nella Sede centrale della Società dal 25 Giugno 2003 al 2 Luglio 2003.

Di seguito si fornisce l'elenco dei partecipanti:

Per le OO.SS.:

Roberto GIACOMELLI (FILT CGIL)
Arturo FRANCO (FIT CISL)
Maurizio MONTI (UIL-T)
Vito DI NAPOLI (UGL-T)
Claudio CONTI (CISAL-AV)
Domenico CAPASSO (ANPCAT)
Giovanni LAZZARINI (LICTA)
Maurizio BILLI, part-time (CILA-AV) sostituito da Antonio TRIOLA
Sergio PIERDICCHI (ASSIVOLO QUADRI)
Vincenzo DADDIO (SACTA)

Per ENAV S.p.A.:

Luisa DE GREGORI

Stralcio dalla relazione del Magistrato della Corte dei Conti relativamente della gestione finanziaria di ENAV SPA per gli esercizi 2001 e 2002.

“Attraverso accordi bi-multilaterali si cerca sia di ottimizzare l'utilizzo delle vie aeree che di concentrare il numero dei Centri di controllo mediante la creazione di “blocchi funzionali di spazio aereo” che si avvarranno di un sistema di gestione della sicurezza integrato fra i vari Paesi europei interessati. La gestione del cielo unico, che dovrebbe essere operativa a partire dalla fine del 2004 e coordinata dalla Commissione UE e da Eurocontrol, richiede un investimento tecnologico di grande portata, ma con l'aumento del traffico e la riduzione dei centri di controllo dovrebbe migliorare il rapporto costo-ricavi per ogni singolo “provider”. La razionalizzazione delle rotte aeree e la conseguente riduzione dei costi di trasporto, inoltre, accrescerà la possibilità di competere delle compagnie europee con quelle extraeuropee.

La concentrazione dei Centri di controllo introduce il discorso sull'accordo CEATS (Central European Traffic Services) siglato nel 1997 da otto Paesi: Italia, Austria, Ungheria, Croazia, Slovenia, Slovacchia, Repubblica Ceca e Bosnia-Erzegovina.

In base a tale accordo (che potrebbe divenire operativo fra sei anni), il Centro di controllo di Vienna (di nuova costruzione) dovrebbe concentrare su di sé tutto il servizio di assistenza per le rotte europee centro-orientali a tariffe che medierebbero il prezzo fra quello praticato attualmente dal “provider austriaco (vicino a quello di Enav) e quello dei Paesi dell'est (decisamente più basso). Il risultato sarebbe favorevole ai “providers” degli Stati centro-orientali, e all'Austria, la diminuzione delle cui tariffe verrebbe controbilanciata sia da compensazioni finanziarie che dall'aumento delle unità di servizio erogate, ma certamente negativo per l'Italia, atteso che il Centro di controllo di Vienna assorbirebbe quello di Padova e, dunque, tutta l'attività di assistenza sulle rotte aeree adriatiche fino oltre Pescara, riducendo anche l'operatività del Centro di Brindisi. Inoltre, considerate le tariffe più basse praticate da Vienna, le compagnie aeree tenderanno a servirsi di tale centro di assistenza diminuendo i sorvoli del territorio italiano, con negative ricadute sulle entrate di Enav.

Tutti questi riflessi sfavorevoli richiedono un'attenta ponderazione da parte dell'Autorità politica italiana...”

ELENCO ACRONIMI:

CEATS – Central-European Air Traffic Services
CSPDU – CEATS Strategy, Planning and Development Unit
CRDS – CEATS Research, Development and Simulation Centre
EUROCONTROL – European Organisation for the Safety of Air Navigation
CUAC – CEATS Upper Area Centre
CTC – CEATS Training Centre
CAPA – CEATS Air navigation Providers Association
CAPS GmbH – CEATS Air navigation Providers Support
Providers – fornitori di servizio di assistenza alla navigazione aerea
ANSP – Air Navigation Service Provider
ATM – Air Traffic Management
SES – Single European Sky
FBA – Functional Block of Airspace
ATS – Air Traffic Service
RVSM – Reduced Vertical Separation Minima
UAC – Upper Area Centre
VTC – Virtual Training Centre
A/m – aeromobile
SAAM – System for traffic Assignment and Analysis at a Macroscopic level
FL – Flight Level, livello di volo
ACC – Area Control Centre

LISTA ALLEGATI:

1. lista partecipanti al gruppo tecnico;
2. accordo di cooperazione per un centro di formazione virtuale VTC;
3. lettera EUROCONTROL a firma del Direttore e Programme Manager CEATS;
4. allegati sicurezza A), B) e C);
5. Relazione del Magistrato della Corte dei Conti addetto al controllo della Società.