

Relazione speciale

La normativa dell'UE per la modernizzazione della gestione del traffico aereo ha conferito un valore aggiunto, ma il finanziamento non era in gran parte necessario

(presentata in virtù dell'articolo 287, paragrafo 4, secondo comma, del TFUE)



CORTE
DEI CONTI
EUROPEA

Indice

	Paragrafo
Sintesi	I-IX
Introduzione	01-14
Livelli record del traffico aereo ma infrastruttura frammentata	01-05
La politica del cielo unico europeo e SESAR: la risposta dell'Unione europea alle inefficienze della gestione del traffico aereo	06-08
La fase di realizzazione di SESAR	09-14
Estensione e approccio dell'audit	15-17
Osservazioni	18-69
Il regolamento dell'UE per la modernizzazione della gestione del traffico aereo ha conferito un valore aggiunto nonostante alcune carenze	18-33
La modernizzazione della gestione del traffico aereo trae beneficio dal coordinamento a livello dell'UE	19-20
L'assenza di sanzioni in caso di inosservanza riduce la potenziale efficacia del regolamento	21-24
Alcune funzionalità del progetto comune pilota non soddisfano i criteri per i progetti comuni	25-33
Il finanziamento dell'UE non era in gran parte necessario	34-48
La logica iniziale del finanziamento non è stata rispettata	35-39
L'analisi costi-benefici per il progetto comune pilota presentava lacune	40-43
La maggior parte dei progetti controllati non necessitava del finanziamento UE	44-48
Le debolezze insite nell'attuazione riducono ulteriormente l'efficacia del finanziamento dell'UE	49-60
Non è stata operata un'adeguata definizione delle priorità per il finanziamento dell'UE	50-52
Il raggruppamento delle domande di finanziamento non ha favorito l'efficace sincronizzazione dei progetti e l'opportuna valutazione delle domande	53-57

Il rischio di conflitto d’interessi non è mitigato a sufficienza	58-60
I miglioramenti nell’ambito della gestione del traffico aereo in Europa non sono ancora dimostrati	61-69
La realizzazione è in corso, ma aumenta il rischio di ritardi	62-65
Un efficace monitoraggio della realizzazione deve affrontare alcune sfide	66-69
Conclusioni e raccomandazioni	70-75
Allegati	
Allegato I – Il programma di realizzazione	
Acronimi e abbreviazioni	
Glossario	
Risposte della Commissione	
Cronologia	
Équipe di audit	

Sintesi

I Il flusso sicuro ed efficiente dei livelli record del traffico aereo in Europa richiede un solido sistema di gestione del traffico aereo. Tradizionalmente, la gestione del traffico aereo è stata sviluppata ed esercitata a livello nazionale da fornitori di servizi di navigazione aerea specifici per paese. I rischi associati alla coesistenza di diversi fornitori di servizi di navigazione aerea e la necessità di assicurare l'interoperabilità tra gli stessi e gli aeroporti, gli utenti dello spazio aereo e il gestore della rete (Eurocontrol) hanno spinto l'Unione europea a inserire un progetto di armonizzazione e modernizzazione tecnologiche – SESAR – nella sua più ampia politica del cielo unico europeo. Nel complesso, l'Unione europea ha impegnato 3,8 miliardi di euro per SESAR tra il 2005 e il 2020.

II Dopo aver già fornito sostegno durante le fasi di definizione e di sviluppo di SESAR, nel 2014 l'UE ha esteso il proprio intervento all'effettiva introduzione di nuove procedure operative e tecnologie di gestione del traffico aereo. L'intervento dell'Unione europea consiste principalmente in un regolamento che impone alle parti interessate di effettuare determinati investimenti coordinati (noti come progetti comuni) e un finanziamento a titolo del bilancio dell'UE per sostenerli che ha raggiunto circa 1,6 miliardi di euro tra il 2014 e il 2017.

III La Corte ha pubblicato la relazione speciale n. 18/2017 sul cielo unico europeo, in cui ha illustrato la definizione e lo sviluppo di SESAR. Nel presente audit, la Corte ha esaminato la terza fase di SESAR, ossia la realizzazione di progetti volti a modernizzare la gestione del traffico aereo. La Corte ha valutato se l'intervento dell'Unione europea sia stato concepito in modo adeguato per rispondere alle esigenze e concentrarsi sui progetti con maggiore necessità di sostegno e se sia stato attuato correttamente e abbia conferito un valore aggiunto alla gestione del traffico aereo nell'UE.

IV Gli auditor della Corte hanno visitato le entità coinvolte nella gestione di SESAR: la Commissione europea, l'impresa comune SESAR, la *SESAR Deployment Alliance*, che funge da gestore della realizzazione, l'Agenzia esecutiva per l'innovazione e le reti e l'Agenzia europea per la difesa. Gli auditor hanno inoltre esaminato un campione di 17 progetti cofinanziati dall'Unione europea e attuati da aeroporti, fornitori di servizi di navigazione aerea, utenti dello spazio aereo ed Eurocontrol.

V La Corte ha riscontrato che il concetto di progetti comuni promuove investimenti coordinati. Tuttavia, la sua prima applicazione – il progetto comune pilota – ha erroneamente integrato alcune funzionalità che non erano mature e/o non richiedono

una realizzazione sincronizzata multilaterale per produrre i vantaggi previsti. Inoltre, l'assenza di sanzioni in caso di inosservanza ne mina in parte l'efficacia.

VI La Corte ha esaminato l'analisi costi-benefici presentata per il progetto comune pilota riscontrando lacune visto che non ha tenuto conto dell'applicazione di tariffe da parte dei fornitori di servizi di navigazione aerea, che compensa il costo dell'investimento. Ciò ha comportato il rischio che i fondi dell'UE fossero investiti in progetti che sarebbero stati finanziati anche senza il sostegno dell'UE.

VII Le debolezze insite nell'attuazione del regime di finanziamento ne hanno ulteriormente ridotto l'efficacia:

- a) sono stati concessi fondi ingenti senza un'adeguata definizione delle priorità;
- b) i progetti finanziati dall'UE sono stati raggruppati in base a criteri amministrativi volti ad agevolare la gestione delle sovvenzioni, piuttosto che a considerazioni di carattere tecnico;
- c) l'attuale meccanismo di finanziamento prevede il coinvolgimento di alcuni beneficiari nel vaglio delle rispettive domande e consente loro di influenzare il finanziamento di progetti ammissibili. Il potenziale conflitto d'interessi non è stato sufficientemente attenuato.

VIII Sebbene il termine ultimo obbligatorio per la realizzazione del progetto comune pilota sia compreso tra il 2018 e il 2026 e l'attuazione della maggior parte dei progetti sia tuttora in corso, un ritardo di attuazione di alcuni di essi sta mettendo a rischio la conformità ai requisiti normativi. Inoltre, i benefici di performance effettivi della gestione del traffico aereo in un ambiente operativo devono essere ancora dimostrati.

IX La Corte raccomanda alla Commissione di:

- 1) migliorare l'orientamento dei progetti comuni;
- 2) rafforzare l'efficacia di questi ultimi;
- 3) esaminare il sostegno finanziario dell'UE per la modernizzazione della gestione del traffico aereo;
- 4) esaminare e formalizzare la preparazione e la presentazione delle domande di finanziamento;
- 5) assicurare un monitoraggio appropriato dei benefici di performance prodotti dalla modernizzazione della gestione del traffico aereo.

Introduzione

Livelli record del traffico aereo ma infrastruttura frammentata

01 Il trasporto aereo è importante per la competitività delle industrie e dei servizi europei ed è una componente essenziale del mercato interno dell'Unione europea. Consente la mobilità delle persone e delle merci in tutta l'UE e oltre i suoi confini, stimolando al contempo la crescita economica, l'occupazione e gli scambi commerciali. Nel 2017 sono partiti o arrivati negli aeroporti dell'UE circa 1 miliardo di passeggeri e 16 milioni di tonnellate di merci¹. Nel 2018 il traffico aereo in Europa ha raggiunto un livello record di 11 milioni di voli, con una media di circa 30 000 al giorno. Nei giorni di picco hanno attraversato i cieli europei fino a 37 000 voli².

02 Il flusso sicuro ed efficiente di tali livelli di traffico richiede un solido sistema di gestione del traffico aereo (ATM). L'ATM coinvolge sia soggetti di terra (fornitori di servizi di navigazione aerea, servizi di informazioni meteorologiche, aeroporti e il gestore della rete) sia soggetti di bordo (essenzialmente compagnie aeree commerciali, ma anche l'aviazione commerciale, generale e militare). Tale sistema assicura la separazione tra aeromobili, mirando a un flusso sicuro, efficiente e veloce del traffico aereo e fornendo, al contempo, informazioni aeronautiche agli utenti dello spazio aereo (quali assistenza alla navigazione o informazioni meteorologiche).

¹ Fonte: Eurostat, trasporto aereo postale, di passeggeri e merci da parte del paese dichiarante.

² Fonte: Eurocontrol "2018's air traffic in a nutshell". Le statistiche si riferiscono ai voli effettuati in base alle regole del volo strumentale (IFR) nell'ambito della responsabilità del gestore della rete.

Foto 1 – Assicurare la separazione tra aeromobili



© Per gentile concessione di EUROCONTROL.

03 Tradizionalmente, in Europa la gestione del traffico aereo è stata sviluppata ed esercitata a livello nazionale da fornitori di servizi di navigazione aerea specifici per paese. Di conseguenza, i voli internazionali rientrano successivamente nella sfera di competenza di diversi fornitori di servizi di navigazione aerea via via che si spostano dallo spazio aereo di un paese a un altro. Tale frammentazione a livello di gestione dello spazio aereo è stata identificata quale fattore cruciale che ostacola la performance del sistema ATM europeo, in particolare nei settori della capacità e dell'efficienza in termini di costi³.

04 Sebbene gestisca in modo sicuro un numero record di voli, il sistema ATM non è sempre in grado di soddisfare tutte le richieste degli utenti dello spazio aereo. Con l'aumento del volume del traffico aereo sono aumentati i ritardi, in particolare dal 2013⁴. Nel 2018 ognuno degli 11 milioni di voli ha registrato in media 1,73 minuti di ritardo di rotta⁵ attribuibile al sistema ATM e determinato da limiti di capacità di varia

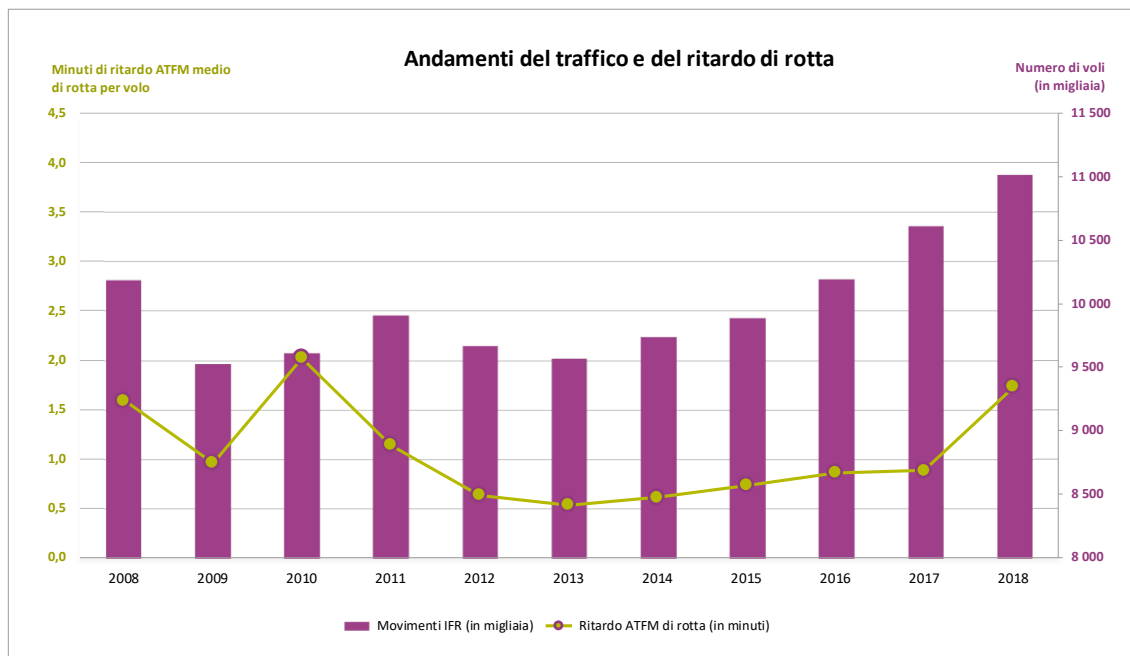
³ Per un'analisi dettagliata, cfr. Corte dei conti europea, relazione speciale n. 18/2017 sul cielo unico europeo.

⁴ Prima del 2013 un picco di ritardi è stato registrato nel 2010, principalmente a causa delle difficoltà causate dall'eruzione di un vulcano in Islanda.

⁵ Fonte: gestore della rete, "2018's air traffic in a nutshell", <https://www.eurocontrol.int/news/2018-air-traffic>.

natura (cfr. [figura 1](#)). La segnalazione di un ritardo medio cela una perturbazione significativa delle normali operazioni, in particolare nei giorni estivi di picco.

Figura 1 – Traffico e ritardo di rotta 2008-2018



Fonte: Eurocontrol.

05 La gestione del traffico aereo in Europa è finanziata dagli operatori degli aeromobili, noti come utenti dello spazio aereo, che pagano per i servizi che ricevono, in base al tipo di aeromobile e alla distanza coperta entro i confini del settore di competenza di ciascun fornitore di servizi di navigazione aerea, secondo la traiettoria pianificata. Nel 2016 hanno pagato circa 9 miliardi di euro per tali servizi⁶ o poco più di 900 euro per volo in media.

La politica del cielo unico europeo e SESAR: la risposta dell'Unione europea alle inefficienze della gestione del traffico aereo

06 La politica del cielo unico europeo (*Single European Sky, SES*) intende migliorare la performance complessiva della gestione del traffico aereo, rispondendo al contempo alle esigenze di tutti gli utenti dello spazio aereo. La politica è stata varata nel 2004 e, ai fini della sua attuazione, è stato istituito un quadro normativo

⁶ Fonte: Eurocontrol, *ATM Cost-Effectiveness 2016 Benchmarking Report*. L'importo si riferisce alle entrate dei servizi di navigazione gate-to-gate, ivi compresi servizi di rotta e di terminale.

comprendente norme comuni sulla sicurezza ATM, sulla fornitura di servizi ATM, sulla gestione dello spazio aereo e sulla interoperabilità all'interno della rete.

07 Tale quadro normativo è integrato da un programma di modernizzazione tecnologica, noto come il “progetto SESAR” (*Single European Sky ATM Research*, ossia ricerca per l’ATM nel cielo unico europeo). SESAR si prefigge di armonizzare e modernizzare i sistemi e le procedure ATM in tutta Europa promuovendo la definizione, lo sviluppo e l’attuazione coordinati di una serie di tecnologie e concetti operativi. Il progetto SESAR è stato suddiviso in una fase di definizione (per la definizione del piano generale europeo ATM di modernizzazione), una fase di sviluppo (per la creazione delle necessarie basi tecnologiche) e una fase di realizzazione (per l’introduzione dei nuovi sistemi e delle nuove procedure nell’ambiente operativo). L’Unione europea ha sostenuto finanziariamente SESAR sin dal suo inizio, come sintetizzato nella **tabella 1** riportata di seguito.

Tabella 1 – Il sostegno finanziario dell’UE al progetto SESAR

Fase	Periodo	Contributo UE (in milioni di euro)	Fonte di finanziamento
Definizione	2005-2007	30	TEN-T
Sviluppo	2007-2013	700	TEN-T e 7° programma quadro
	2014-2020	585	Orizzonte 2020
Realizzazione	2014-2020	2 500	Meccanismo per collegare l’Europa
Totale		3 815	

Fonte: Corte dei conti europea. Gli importi indicati per il periodo 2014-2020 sono provvisori.

08 Nella sua relazione speciale n. 18/2017 “Il cielo unico europeo non è ancora una realtà, nonostante l’avvenuto cambiamento culturale”, la Corte ha trattato elementi normativi fondamentali della politica del cielo unico europeo, nonché le fasi di definizione e sviluppo del progetto SESAR (2005-2013). La Corte ha concluso che l’iniziativa ha fronteggiato una chiara esigenza e ha indotto una maggiore cultura dell’efficienza nella gestione del traffico aereo. Tuttavia, la gestione dello spazio aereo europeo è rimasta frammentata e il concetto del cielo unico europeo non si è ancora tramutato in realtà. La fase di realizzazione non rientrava nell’ambito di applicazione di tale audit poiché era ancora a uno stadio iniziale.

La fase di realizzazione di SESAR

09 Quando SESAR è stato avviato nel 2005, l'oggetto della partecipazione dell'UE era circoscritto alle fasi di definizione e di sviluppo, mentre sia la governance che il finanziamento della fase di realizzazione avrebbero dovuto essere di competenza dei portatori d'interesse dell'industria⁷.

10 Tuttavia, tale posizione è cambiata nel corso del tempo. Nel 2011 la Commissione ha valutato che “[s]olo una realizzazione tempestiva, sincronizzata e coordinata, pienamente integrata nel quadro del CUE, contribuirà efficacemente a conseguire gli obiettivi di prestazione di quest'ultimo”⁸. La Commissione ha deciso, assieme agli Stati membri, che sarebbe stato necessario l'intervento dell'UE per incoraggiare l'introduzione di nuove tecnologie sviluppate nell'ambito delle prime due fasi di SESAR. Ciò avrebbe affrontato, in particolare, il fenomeno del “vantaggio di chi muove per ultimo”, in cui i portatori d'interesse tendono a rinviare i loro investimenti nella consapevolezza che i vantaggi giungeranno solo quando tutti i portatori d'interesse sono dotati degli strumenti necessari. In aggiunta, la Commissione ha deciso di mettere a disposizione finanziamenti pubblici per compensare i portatori d'interesse per le perdite finanziarie in relazione alla realizzazione. Si potevano prevedere tali perdite nel caso degli apparecchi militari e di quelli di Stato e per l'aviazione generale e commerciale.

11 Per rispondere a dette esigenze, dopo aver consultato tutti i portatori di interessi, inclusi gli Stati membri e altri soggetti SES, la Commissione ha elaborato la fase di realizzazione di SESAR sulla base del concetto di “progetti comuni”⁹ che richiedono la realizzazione coordinata di un insieme specifico di funzionalità ATM (cfr. [riquadro 1](#)) da parte di vari portatori d'interesse entro un termine specificato. La sequenza degli

⁷ Comunicazione della Commissione al Consiglio relativa al progetto di realizzazione del sistema europeo di nuova generazione per la gestione del traffico aereo (SESAR) ed alla costituzione dell'impresa comune SESAR, COM(2005) 602 definitivo.

⁸ Comunicazione della Commissione – Meccanismi di governance e d'incentivazione per la realizzazione di SESAR, pilastro tecnologico del cielo unico europeo, COM(2011) 923 definitivo.

⁹ Il regolamento di esecuzione (UE) n. 409/2013 della Commissione fornisce dettagli completi in merito alla definizione di progetti comuni, all'assetto di governance e all'indicazione di incentivi a sostegno dell'attuazione del piano generale di gestione del traffico aereo in Europa.

interventi specifici necessari per la realizzazione deve essere indicata in un programma di realizzazione¹⁰.

Riquadro 1

Il concetto di funzionalità ATM nei progetti comuni

Una funzionalità ATM si riferisce a un gruppo di tecnologie o procedure volte a potenziare la gestione del traffico aereo. La normativa dell'UE definisce inoltre una funzionalità ATM come "un gruppo di funzioni o servizi operativi di ATM collegati alla gestione delle traiettorie, dello spazio aereo e della superficie o alla condivisione delle informazioni negli ambienti operativi di rotta, di terminale, di aeroporto o di rete".

Affinché sia inclusa in un progetto comune, una funzionalità deve determinare notevoli miglioramenti delle prestazioni di rete, essere pronta per l'attuazione e richiedere una realizzazione sincronizzata.

12 La governance della realizzazione si articola in tre livelli:

- a) un livello politico: la Commissione europea, principalmente competente per l'adozione di progetti comuni, la selezione del gestore della realizzazione, l'approvazione del programma di realizzazione e la gestione dei fondi dell'Unione a sostegno della realizzazione (con il sostegno dell'Agenzia esecutiva per l'innovazione e le reti – INEA). Il progetto comune pilota¹¹ è il primo e finora l'unico progetto comune adottato dalla Commissione;
- b) un livello gestionale: il gestore della realizzazione, che costituisce una funzione assegnata non a un soggetto singolo, ma a un consorzio di soggetti (cfr. [riquadro 2](#)). Il gestore della realizzazione è principalmente competente per lo sviluppo, l'attuazione e il monitoraggio del programma di realizzazione, nonché l'associazione dei soggetti operativi necessari per l'attuazione dei progetti comuni;
- c) un livello attuativo: i soggetti operativi competenti per l'attuazione dei progetti in linea con il programma di realizzazione.

¹⁰ Ulteriori dettagli sul programma di realizzazione sono illustrati nell'[allegato I](#).

¹¹ Regolamento di esecuzione (UE) n. 716/2014 della Commissione relativo all'istituzione del progetto comune pilota a sostegno dell'attuazione del piano generale di gestione del traffico aereo in Europa.

Riquadro 2

Il gestore della realizzazione per SESAR

Le funzioni del gestore della realizzazione per SESAR erano formalmente assegnate a un gruppo di soggetti operativi, noti come la SESAR Deployment Alliance (SDA), mediante una convenzione quadro di partenariato (CQP) firmata nel dicembre 2014 e in vigore fino alla fine del 2020.

La SESAR Deployment Alliance era inizialmente costituita da 11 fornitori di servizi di navigazione aerea, quattro gruppi di compagnie aeree e un gruppo europeo di interesse economico che rappresentava 25 aeroporti europei. A partire dal 2018 altri due fornitori di servizi di navigazione aerea e una compagnia aerea hanno aderito alla SESAR Deployment Alliance, i cui membri forniscono personale distaccato al gestore della realizzazione per l'esecuzione dei suoi compiti.

La SESAR Deployment Alliance è stata inizialmente istituita come consorzio di soggetti senza uno status giuridico, ma nel gennaio 2018 ha acquisito lo status di associazione internazionale senza scopo di lucro.

Le attività del gestore della realizzazione per SESAR sono pienamente finanziate dall'Unione europea. Tra il 2014 e il 2017, sono stati concessi, in totale, 14,5 milioni di euro.

Il finanziamento dell'UE per la fase di realizzazione di SESAR

13 Nel 2013 gli orientamenti per la rete transeuropea dei trasporti¹² hanno individuato in SESAR un progetto prioritario di interesse comune e il meccanismo per collegare l'Europa (MCE)¹³ ha assegnato una dotazione complessiva di 3 miliardi di euro a sostegno di tale progetto durante il periodo 2014-2020. La dotazione finanziaria è stata successivamente ridotta a 2,5 miliardi di euro a seguito della creazione del Fondo europeo per gli investimenti strategici e della necessità di riassegnare il bilancio dell'UE. Tali fondi sono direttamente gestiti dalla Commissione e dalla sua Agenzia esecutiva per l'innovazione e le reti (INEA). Essi coprono tra il 20 % e il 50 % dei costi ammissibili rispettivamente negli investimenti di bordo e di terra. Negli Stati membri beneficiari del Fondo di coesione, il tasso di finanziamento raggiunge anche l'85 % di tutti i costi ammissibili.

¹² Regolamento (UE) n. 1315/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio sugli orientamenti dell'Unione per lo sviluppo della rete transeuropea dei trasporti.

¹³ Regolamento (UE) n. 1316/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce il meccanismo per collegare l'Europa.

14 I fondi sono principalmente destinati a progetti attuativi connessi al progetto comune pilota, sebbene siano ammissibili anche altri progetti ATM. Tra il 2014 e il 2017, sono stati pubblicati dall'INEA sette inviti a presentare proposte¹⁴, che hanno comportato l'aggiudicazione di circa 1,6 miliardi di euro a sostegno di 414 progetti e attività di coordinamento.

¹⁴ Di norma, gli inviti a presentare proposte sono pubblicati su base annua. In alcuni anni, sono stati pubblicati appositi inviti per la dotazione relativa alla coesione e per un finanziamento misto del meccanismo per collegare l'Europa con altri meccanismi finanziari.

Estensione e approccio dell'audit

15 Nel presente audit la Corte ha valutato in che misura la Commissione abbia gestito la realizzazione di SESAR dal 2011 e in che modo tale realizzazione l'abbia aiutata a conseguire gli obiettivi della sua politica del cielo unico europeo. La Corte ha esaminato se la partecipazione dell'UE alla fase di realizzazione di SESAR prevedendo un quadro normativo e un sostegno finanziario:

- a) sia stata giustificata in termini di valore aggiunto dell'UE e ben concepita;
- b) sia stata attuata in modo da rappresentare un utilizzo efficiente delle risorse dell'UE;
- c) abbia contribuito a migliorare la performance del sistema ATM europeo.

16 La Corte ha visitato le organizzazioni coinvolte nella gestione di SESAR: la Commissione europea, l'impresa comune SESAR, la SESAR Deployment Alliance, che funge da gestore della realizzazione, l'Agenzia esecutiva per l'innovazione e le reti (INEA), l'Agenzia europea per la difesa e una serie di portatori d'interesse, ivi compresi aeroporti, fornitori di servizi di navigazione aerea, utenti dello spazio aereo ed Eurocontrol. La Corte ha inoltre visitato l'Organizzazione per l'aviazione civile internazionale (ICAO), ove ha esaminato il ruolo svolto dall'UE e dal progetto SESAR nella fissazione degli standard internazionali nell'ambito della gestione del traffico aereo, e il fornitore di servizi di navigazione aerea canadese ("Nav Canada") per comprendere in che modo la gestione del traffico aereo sia effettuata in un diverso contesto regionale.

17 La Corte ha esaminato il processo di presentazione delle domande e di selezione culminato nella concessione di circa 1,3 miliardi di euro in relazione agli inviti a presentare proposte nell'ambito del meccanismo per collegare l'Europa per il periodo 2014-2016. La Corte ha inoltre esaminato un campione di 17 progetti cofinanziati dall'UE¹⁵, garantendo la copertura dei progetti che attuano il progetto comune pilota e di altri progetti che contribuiscono all'attuazione del cielo unico europeo (SES).

¹⁵ Nel complesso, ai 17 progetti selezionati sono stati assegnati circa 229 milioni di euro del finanziamento dell'MCE.

La Corte ha valutato la necessità dei progetti esaminati e del loro finanziamento da parte dell'UE, i loro legami con il piano generale europeo ATM e il progetto comune pilota e le realizzazioni conseguite finora da ciascun progetto, unitamente al loro impatto sulla performance dell'ATM europea.

Osservazioni

Il regolamento dell'UE per la modernizzazione della gestione del traffico aereo ha conferito un valore aggiunto nonostante alcune carenze

18 La Corte ha valutato se il regolamento dell'UE per la modernizzazione della gestione del traffico aereo (ATM) aggiunga valore. In particolare, ha esaminato la necessità di un coordinamento a livello dell'UE, se vi siano strumenti di applicazione efficaci e se il progetto comune pilota affronti le modifiche operative di fondo che sono mature per l'attuazione e richiedono una realizzazione sincronizzata.

La modernizzazione della gestione del traffico aereo trae beneficio dal coordinamento a livello dell'UE

19 La Corte ha valutato se l'intervento a livello dell'UE nel coordinamento dell'introduzione di nuove procedure operative o tecnologie ATM:

- i) mitighi gli effetti della fornitura frammentata di servizi di navigazione aerea;
- ii) assicuri l'interoperabilità tra aeroporti, fornitori di servizi di navigazione aerea, utenti dello spazio aereo e il gestore della rete.

20 Nel 2013 la Commissione ha adottato un regolamento relativo alla definizione del concetto di progetti comuni¹⁶. Mediante la realizzazione di una funzionalità, da parte di un numero specificato di soggetti interessati ed entro una data precisa, i progetti comuni promuovono un'azione coordinata e mitigano il "vantaggio di chi muove per ultimo" che ha ostacolato la modernizzazione tecnologica della gestione del traffico aereo in passato. Un'azione coordinata promuove anche una prospettiva di rete alla gestione del traffico aereo in grado di attenuare la frammentazione.

L'assenza di sanzioni in caso di inosservanza riduce la potenziale efficacia del regolamento

21 L'eliminazione del vantaggio di chi muove per ultimo e la tempestiva attuazione dei progetti comuni non saranno conseguite in caso di mancato rispetto del

¹⁶ Regolamento di esecuzione (UE) n. 409/2013 della Commissione.

regolamento. Il regolamento dovrebbe prevedere meccanismi intesi ad assicurare la conformità che siano efficaci, proporzionati e dissuasivi.

22 Il regolamento di esecuzione (UE) n. 409/2013 della Commissione definisce la finalità e il contenuto dei progetti comuni, nonché le norme per la loro predisposizione, adozione e attuazione e per il loro monitoraggio. Tuttavia, non esistono meccanismi di applicazione specifici. Oltre alla procedura d'infrazione prevista dai trattati dell'Unione europea, indirizzata agli Stati membri e da avviare solo qualora sia rilevato un caso di inosservanza, la Commissione non ha alcun potere di sanzionare la non conformità, ad esempio di assicurare che le funzionalità richieste siano introdotte dai portatori d'interesse entro la data obiettivo. La mancanza di adeguati meccanismi di applicazione riduce l'efficacia del regolamento dell'UE.

23 L'assenza di autorità nazionali di vigilanza pienamente indipendenti e dotate di risorse adeguate, competenti per la sorveglianza dei fornitori di servizi di navigazione aerea, aggrava ulteriormente tale problema. Nel contesto del cielo unico europeo, le autorità nazionali di vigilanza sono competenti per la certificazione e la sorveglianza dei fornitori di servizi di navigazione aerea nazionali, nonché per la preparazione e il monitoraggio dei rispettivi piani di miglioramento delle prestazioni e degli obiettivi prestazionali. Nella relazione speciale n. 18/2017, la Corte ha rilevato che talune autorità nazionali di vigilanza non dispongono di risorse adeguate e non sono pienamente indipendenti dai fornitori di servizi di navigazione aerea che sorvegliano, il che si aggiunge al problema di insufficienti meccanismi di applicazione.

24 Un sistema di modulazione delle tariffe è già previsto dal regolamento che istituisce un sistema di tariffazione, il cui obiettivo esplicito consiste nell'accelerare la diffusione delle capacità SESAR ATM¹⁷. La modulazione intende orientare il comportamento dei soggetti operativi aumentando o diminuendo le tariffe di navigazione, ad esempio a seconda del loro livello di conformità ai progetti comuni. Tuttavia, l'utilizzo di tale sistema è attualmente a discrezione degli Stati membri e non è mai stato attuato.

¹⁷ Articolo 16 del regolamento di esecuzione (UE) n. 391/2013 della Commissione che istituisce un sistema di tariffazione comune. Il regolamento prevede le norme mediante le quali i fornitori di servizi di navigazione aerea e altri soggetti di terra possono addebitare agli utenti dello spazio aereo i costi della fornitura dei servizi di navigazione aerea.

Alcune funzionalità del progetto comune pilota non soddisfano i criteri per i progetti comuni

25 Qualsiasi funzionalità ATM contenuta in un progetto comune dovrebbe soddisfare tre criteri fondamentali: rappresentare una “modifica operativa di fondo” quale definita nel piano generale europeo ATM¹⁸, essere pronta per l’attuazione e richiedere una realizzazione sincronizzata¹⁹. La sincronizzazione è al centro dei progetti comuni e intende assicurare che gli investimenti che richiedono la partecipazione di più portatori d’interesse non siano ostacolati da ritardi accumulati da alcuni di essi. Al fine di assicurare un valore aggiunto dell’UE, i progetti comuni non dovrebbero comprendere funzionalità che non soddisfano i criteri fondamentali.

26 La prima applicazione del concetto di progetto comune è avvenuta nel 2014 con l’adozione del progetto comune pilota mediante il regolamento di esecuzione (UE) n. 716/2014 della Commissione. Il progetto comune pilota comprende, in totale, sei funzionalità ATM la cui data di attuazione prevista è compresa tra il 2018 e il 2026 (cfr. [tabella 2](#)).

¹⁸ Nel quadro del cielo unico europeo (SES), il piano generale di gestione del traffico aereo in Europa è il principale strumento di pianificazione per la definizione delle priorità di modernizzazione dell’ATM. Il piano generale è una tabella di marcia in evoluzione che fissa il quadro per le attività di sviluppo effettuate dall’impresa comune SESAR anche nella prospettiva delle attività di realizzazione che tutti i soggetti operativi devono svolgere. Una modifica operativa di fondo è definita nel piano generale come modifica operativa ATM che determina per il soggetto operativo notevoli miglioramenti delle prestazioni di rete.

¹⁹ Articolo 4 del regolamento di esecuzione (UE) n. 409/2013 della Commissione.

Tabella 2 – Il progetto comune pilota (2014)

	Soggetti interessati ²⁰	Data di scadenza ²¹
Gestione estesa degli arrivi e navigazione basata su requisiti di prestazione nelle aree terminali di controllo ad alta densità (F1)	Fornitori di servizi di navigazione aerea e gestore della rete	2024
Integrazione e produttività degli aeroporti (F2)	Fornitori di servizi di navigazione aerea e aeroporti	2021-2024
Gestione flessibile dello spazio aereo e rotte libere (F3)	Fornitori di servizi di navigazione aerea, gestore della rete e utenti dello spazio aereo	2018-2022
Gestione cooperativa della rete (F4)	Fornitori di servizi di navigazione aerea, aeroporti, gestore della rete e utenti dello spazio aereo	2022
Gestione iniziale delle informazioni a livello di sistema (F5)	Fornitori di servizi di navigazione aerea, aeroporti, gestore della rete e utenti dello spazio aereo	2025
Condivisione delle informazioni sulla traiettoria iniziale (F6)	Fornitori di servizi di navigazione aerea, gestore della rete e utenti dello spazio aereo	2025-2026

Fonte: regolamento di esecuzione (UE) n. 716/2014 della Commissione.

27 La Corte ha rilevato che le funzionalità del progetto comune pilota rappresentavano modifiche operative di fondo, come richiesto dal concetto di progetto comune. Tuttavia, non tutte erano mature e pronte per l'attuazione e/o non

²⁰ Non sono interessati tutti i soggetti indicati, poiché il progetto comune pilota definisce anche un ambito geografico di applicabilità.

²¹ Ciascuna funzionalità ATM può essere costituita da almeno due sottofunzionalità. La data di attuazione prevista può variare per ognuna.

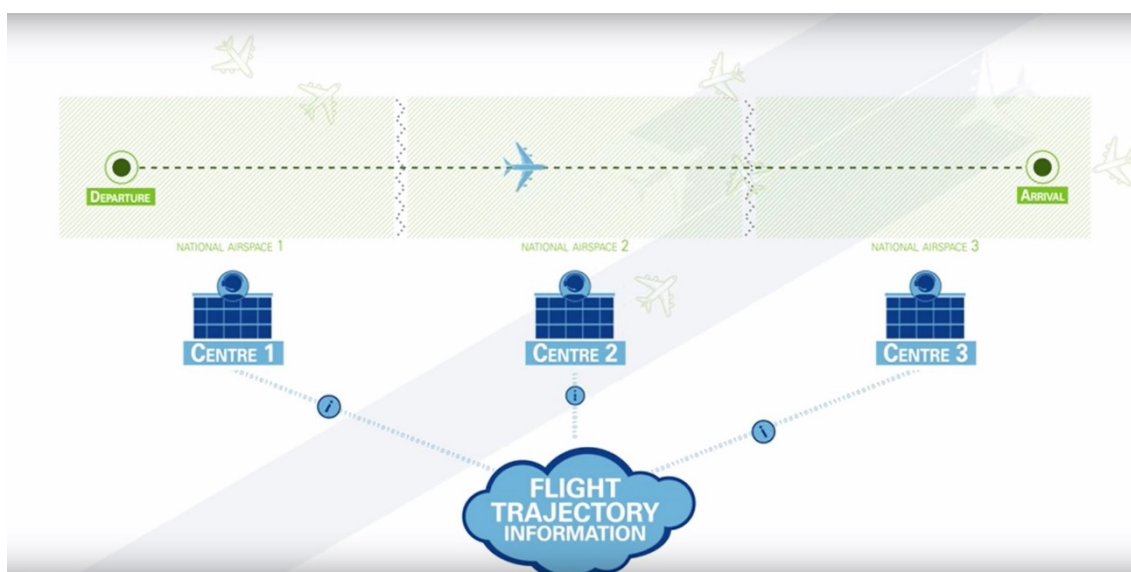
tutte richiedevano una realizzazione sincronizzata per produrre i benefici di performance attesi.

28 La Corte ha esaminato la proposta di un progetto comune elaborata dall'impresa comune SESAR nel 2013 e ha riscontrato che comprendeva tecnologie che non erano mature alla data di valutazione, ma per le quali erano necessarie ulteriori attività di R&S per renderle pronte a livello operativo. Di conseguenza, la proposta comprendeva funzionalità per le quali le attività di ricerca e sviluppo sottostanti erano ancora incomplete e che non erano pertanto sufficientemente mature per l'inclusione. Secondo l'analisi della Corte, solo gradualmente e dopo l'adozione del progetto comune pilota le tecnologie necessarie hanno raggiunto un livello di maturità tale da consentirne l'attuazione (21 % nel 2015 e 81 % nel 2016). Un esempio di tale assenza di maturità è mostrato nel *riquadro 3*.

Riquadro 3

Interoperabilità dell'oggetto di volo: pertinente, seppur non ancora pronta per la realizzazione

L'interoperabilità dell'oggetto di volo è al centro della visione europea della gestione del traffico aereo ed è un catalizzatore fondamentale delle funzionalità 5 e 6 del progetto comune pilota. Essa consente a più portatori d'interesse (in particolare ai diversi fornitori di servizi di navigazione aerea lungo la traiettoria di un volo) di avere una visione comune e in tempo reale di ciascun volo che è o sarà pertinente per le sue operazioni. Ciò aumenta i livelli di prevedibilità, capacità dello spazio aereo, efficienza e sicurezza dei voli, rispetto alla situazione odierna, in cui ciascun centro di controllo visualizza il volo solo quando questo entra nel suo spazio aereo. Tuttavia, le necessarie attività di R&S dell'impresa comune SESAR sono complesse e se ne prevede il proseguimento almeno fino al 2020.



© Per gentile concessione dell'impresa comune SESAR.

29 Oltre alle attività di R&S, anche la maggior parte delle funzionalità richiede specifiche e norme a livello di settore per consentirne la realizzazione. Tuttavia, la proposta dell'impresa comune SESAR segnala l'assenza di tale standardizzazione nei casi delle funzionalità ATM 1, 2, 5 e 6. Il progetto SESAR contiene una lacuna in tale settore poiché né l'impresa comune SESAR né il gestore della realizzazione sono incaricati di assicurare la standardizzazione. Tale carenza rappresenta tuttora un rischio elevato per la realizzazione al momento della presente relazione.

30 L'assenza di maturità è stata più volte menzionata come un rischio per la realizzazione da parte del gestore della realizzazione²², ossia una potenziale causa di ritardi e realizzazione non armonizzata, che interessa in particolare le funzionalità ATM 4, 5 e 6. Inoltre, ciò ha consentito l'erogazione del finanziamento dell'UE a sostegno dell'introduzione di tecnologie non mature (cfr. paragrafo 56).

31 Conformemente al regolamento, la necessità della realizzazione sincronizzata di una funzionalità dovrebbe essere valutata dalla Commissione in base all'ambito geografico, alle date obiettivo e ai soggetti operativi necessari alla realizzazione delle funzionalità ATM²³. La Corte ha riscontrato che tali criteri non sono sufficienti perché non dimostrano la necessità di una partecipazione sincronizzata di più soggetti (aria-terra o terra-terra o entrambi) per produrre vantaggi operativi. Essi non indicano la necessità specifica di un'azione coordinata. Di conseguenza, l'attuale formulazione di cui al regolamento consentirebbe a qualsiasi funzionalità essenziale e matura di poter essere integrata in un progetto comune.

32 Tutte le funzionalità incluse nel progetto comune pilota, eccetto due, richiedono la sincronizzazione multilaterale. Tuttavia, componenti specifiche della funzionalità ATM 1 (ad esempio, la navigazione basata su requisiti di prestazione nelle aree terminali di controllo ad alta densità) e della funzionalità ATM 2 (ad esempio, le reti di sicurezza degli aeroporti) hanno carattere locale, devono essere adattate a specifici aeroporti e possono produrre benefici di performance anche se solo realizzate indipendentemente da altre su base locale.

33 In questi due casi, la Corte ha ritenuto che il valore aggiunto del coordinamento a livello dell'UE sia limitato. La realizzazione obbligatoria delle funzionalità che non

²² Gestore della realizzazione per SESAR, piano di gestione del rischio del programma di realizzazione, edizioni 2015-2018.

²³ Articolo 4, paragrafo 5, del regolamento di esecuzione (UE) n. 409/2013 della Commissione.

richiedono una sincronizzazione multilaterale non affronta il “vantaggio di cui muove per ultimo”, indebolendo quindi la finalità del concetto di progetto comune.

Il finanziamento dell'UE non era in gran parte necessario

34 Nella presente sezione, la Corte ha esaminato se il finanziamento dell'UE nell'ambito del progetto comune pilota sia stato utilizzato in modo mirato per i beneficiari per i quali era maggiormente necessario realizzare i progetti ai fini della modernizzazione della gestione del traffico aereo. La Corte ha esaminato il rischio che il finanziamento dell'UE fosse concesso ai beneficiari che non ne necessitavano (“effetto inerziale” – cfr. riquadro 4). La Corte ha valutato le argomentazioni inizialmente addotte per il finanziamento del progetto da parte della Commissione, la reale esistenza di tali argomentazioni e il relativo impatto sulle decisioni di investimento dei portatori d'interesse.

Riquadro 4

Cos'è l'effetto inerziale nel finanziamento dell'UE

L'effetto inerziale è un rischio per la sana gestione finanziaria del bilancio dell'UE. Tale effetto fa riferimento alla misura in cui un beneficiario avrebbe compiuto l'investimento anche in assenza di sostegno finanziario dell'UE. La concessione di una sovvenzione in questi casi rappresenta un utilizzo inefficiente del bilancio dell'UE visto che non è necessaria per la realizzazione dell'investimento.

Il mezzo principale per ridurre il rischio di effetto inerziale consiste nel concepire il sostegno dell'UE in modo che sia disponibile solo dove sia stata individuata la necessità di un intervento pubblico. Il sostegno pubblico può essere necessario, ad esempio, dove gli investimenti sono innovativi ed è difficile ottenere capitale o dove i rendimenti finanziari non coprono i costi complessivi dell'investimento, ad esempio un progetto che apporta essenzialmente benefici ambientali.

Il rischio di effetto inerziale può essere inoltre mitigato nel processo di selezione dei progetti. Le autorità aggiudicatrici possono ottenere informazioni sulla situazione finanziaria di un beneficiario e sui costi e sui benefici previsti dell'investimento, valutando quindi se una sovvenzione sia necessaria ai fini della redditività di un progetto.

La logica iniziale del finanziamento non è stata rispettata

35 Il finanziamento dell'UE a sostegno della realizzazione dovrebbe limitarsi a quanto necessario per: accelerare gli investimenti nelle reti transeuropee, rendere possibili i progetti di interesse comune e sostenere i progetti che presentano un valore

aggiunto europeo e vantaggi significativi per la società e che non ricevono un finanziamento adeguato dal mercato²⁴. Esso dovrebbe inoltre limitarsi a mitigare le situazioni in cui l'investimento genera costi più elevati rispetto ai benefici per i singoli soggetti interessati²⁵.

36 Nella sua comunicazione del 2011 sui meccanismi di governance e d'incentivazione per la realizzazione di SESAR²⁶, la Commissione ha ritenuto che, sebbene vi fosse un forte incentivo per i fornitori di servizi di navigazione aerea a investire per tempo nelle nuove tecnologie²⁷, altre categorie di soggetti interessati (vale a dire, apparecchi militari e quelli di Stato e l'aviazione generale e commerciale) possano non individuare un vantaggio finanziario a investire. La Commissione ha pertanto concluso che “[a]l fine di diminuire i rischi connessi a risultati commerciali negativi e per mobilitare fondi privati, si stima che l’attuazione di SESAR richiederebbe 3 miliardi di EUR di fondi UE nel periodo 2014-2024”.

37 L’analisi della Commissione era coerente con il piano generale europeo ATM vigente all’epoca, che ha posto la maggior parte degli obblighi in materia di investimenti a carico dei soggetti di bordo (73 %). Un ritardo negli investimenti dei soggetti di bordo metterebbe seriamente in pericolo la modernizzazione della gestione del traffico aereo.

38 Tuttavia, tale logica di incoraggiare i soggetti di bordo a investire non è stata rispettata nella pratica:

- a) il progetto comune pilota adottato dalla Commissione ha posto la maggior parte degli obblighi in materia di investimenti a carico dei soggetti di terra (quasi l’80 %, come esposto anche al successivo paragrafo **41**), un diverso gruppo di soggetti interessati rispetto a quelli per i quali era stato individuato un fabbisogno di finanziamento nel piano generale europeo ATM e nella comunicazione del 2011. Si tratta della conseguenza dell’analisi, da parte dell’impresa comune SESAR, dei potenziali miglioramenti tecnologici previsti nel piano generale: quelli che erano effettivamente pronti per l’attuazione e per i quali era necessaria la

²⁴ Considerando 2 e articolo 3 del regolamento (UE) n. 1316/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce il meccanismo per collegare l’Europa.

²⁵ Considerando 20 del regolamento di esecuzione (UE) n. 409/2013 della Commissione.

²⁶ COM(2011) 923 definitivo.

²⁷ Il sistema di prestazioni applicabile ai soggetti di terra stabilisce valori-obiettivo vincolanti in vari settori di prestazioni e sanzioni pecuniarie in taluni casi di non conformità.

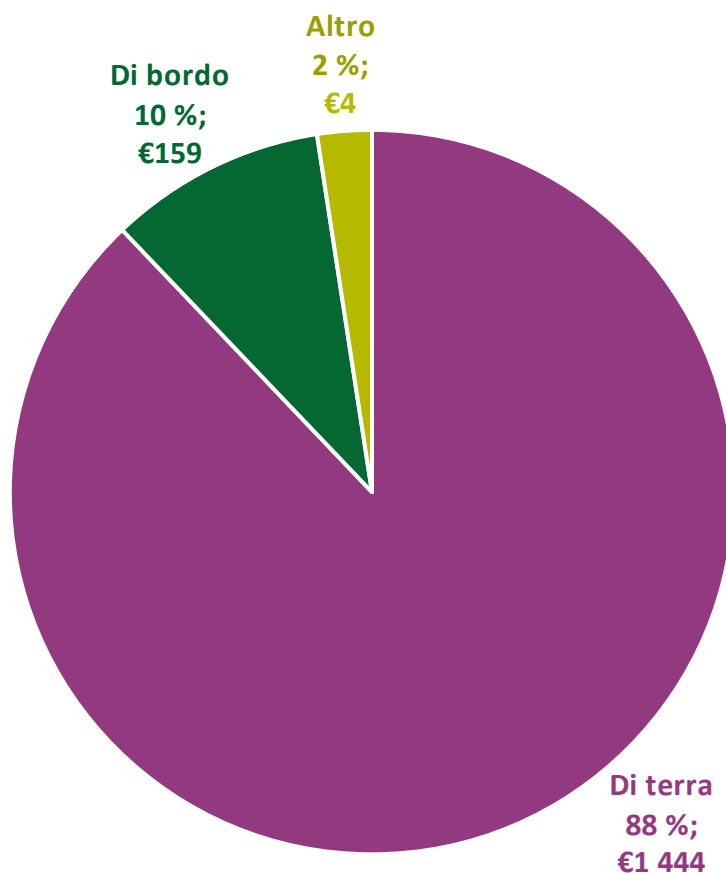
sincronizzazione sono risultati essere principalmente nell'ambito dei soggetti di terra;

- b) nonostante la notevole riduzione degli investimenti per i quali il finanziamento dell'UE era ritenuto necessario (i soggetti di bordo non avrebbero più sostenuto la maggior parte degli investimenti, ma solo il 20 %), la dotazione finanziaria inizialmente proposta non è stata rivista al ribasso e il regolamento MCE ha assegnato lo stesso importo di 3 miliardi di euro per il periodo 2014-2020. Di conseguenza, l'utilizzo integrale di tale dotazione finanziaria ne comporterebbe l'assegnazione a coloro per i quali la necessità era notevolmente inferiore²⁸. Il finanziamento dell'UE è stato quindi, sin dall'inizio, soggetto a un rischio elevato di effetto inerziale.

39 L'analisi delle sovvenzioni concesse in relazione agli inviti del periodo 2014-2017 mostra che i principali destinatari delle sovvenzioni dell'UE erano i soggetti di terra, in netto contrasto con la valutazione dei bisogni del 2011 (cfr. [figura 2](#)).

²⁸ I soggetti di terra che forniscono servizi di navigazione aerea operano in un quadro normativo che consente loro di recuperare i costi del loro investimento dagli utenti, tramite le tariffe di navigazione aerea.

Figura 2 – Distribuzione dei fondi dell’UE per la realizzazione di SESAR nelle categorie di soggetti (in milioni di euro e in % del totale concesso nel periodo 2014-2017)



Fonte: calcolo della Corte dei conti europea sulla base delle sovvenzioni concesse nel periodo 2014-2017.

L’analisi costi-benefici per il progetto comune pilota presentava lacune

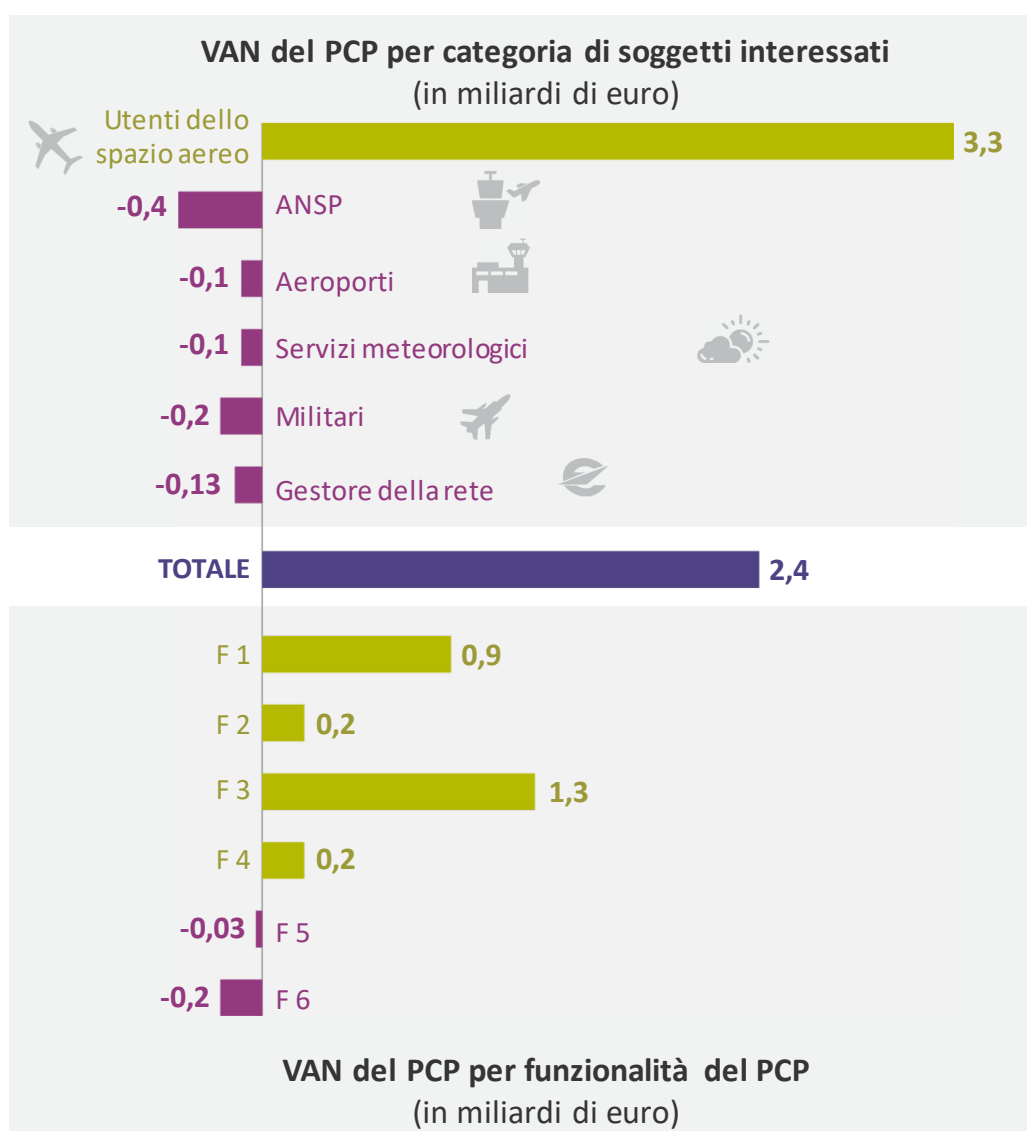
40 I regolamenti dell’UE²⁹ prevedono che i progetti comuni siano accompagnati da un’analisi costi-benefici (ACB). Tale analisi dovrebbe, tra l’altro, individuare potenziali impatti positivi o negativi per specifiche categorie di soggetti operativi ed essere utilizzata per modulare l’eventuale assistenza finanziaria nell’ambito del meccanismo per collegare l’Europa (MCE) a ciascun progetto.

41 L’analisi costi-benefici che accompagna il progetto comune pilota è stata preparata dall’impresa comune SESAR e inclusa nella sua proposta globale. La Corte ha

²⁹ Regolamento di esecuzione (UE) n. 409/2013 della Commissione sui progetti comuni e regolamenti (UE) n. 1315/2013 e (UE) n. 1316/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio sulla rete transeuropea dei trasporti e sul meccanismo per collegare l’Europa.

esaminato le sue ipotesi e i risultati complessivi. L'analisi costi-benefici copre il periodo 2014-2030 e presenta un risultato netto globale positivo di 2,4 miliardi di euro, distribuito in modo disomogeneo tra i soggetti: si prevede che gli utenti dello spazio aereo siano i principali beneficiari dell'attuazione del progetto comune pilota sebbene debbano effettuare investimenti relativamente esigui (0,6 miliardi di euro). D'altro lato, i soggetti di terra devono effettuare la maggior parte degli investimenti (3 miliardi di euro o l'80 % dell'importo totale di 3,8 miliardi di euro stimati dall'analisi costi-benefici) e rischiano di subire una perdita in relazione all'investimento. L'analisi costi-benefici mostra inoltre diversi contributi derivanti dalle sei funzionalità (cfr. [figura 3](#)).

Figura 3 – Diversi impatti previsti del progetto comune pilota



Fonte: analisi della Corte dei conti europea basata sull'impresa comune SESAR, *Proposal on the content of a Pilot Common Project (2013)*.

42 La Corte ha esaminato l'analisi costi-benefici e ne ha riscontrato un'importante lacuna in quanto essa presumeva la non trasferibilità dei costi e dei benefici tra i

soggetti, ipotesi non corretta poiché i fornitori di servizi di navigazione aerea sono in grado di recuperare dagli utenti dello spazio aereo i costi degli investimenti in linea con il regolamento che istituisce un sistema di tariffazione. Il regolamento consente ai fornitori di servizi di navigazione aerea di addebitare agli utenti i costi di tali investimenti, in particolare nel caso in cui siano coerenti con il piano generale ATM (ATM Master plan) e attuati tramite progetti comuni, come ad esempio il progetto comune pilota³⁰.

43 L'omessa inclusione delle entrate generate dai fornitori di servizi di navigazione aerea tramite il sistema di tariffazione determina per gli stessi risultati commerciali negativi (di 440 milioni di euro come mostrato nella precedente *figura 3*) non in linea con la realtà³¹. Di contro, visto che gli utenti dello spazio aereo dovranno pagare per quegli stessi investimenti, il loro beneficio previsto è sovrastimato. Una simile conclusione è tratta per il resto dei soggetti di terra, anche se i meccanismi di trasmissione sono diversi. Tale situazione incide negativamente sull'utilizzo che può essere effettuato dell'analisi costi-benefici, sia in termini di orientamento delle decisioni di investimento dei soggetti interessati sia in termini di valutazione del fabbisogno e del valore aggiunto del finanziamento dell'UE per sostenerli.

La maggior parte dei progetti controllati non necessitava del finanziamento UE

44 La Corte ha esaminato se il finanziamento dell'UE sia riuscito ad allineare il comportamento dei soggetti interessati all'intento della strategia dell'UE sulla modernizzazione della gestione del traffico aereo. In particolare, esso dovrebbe determinare decisioni di investimento in linea con il piano generale ATM, in particolare il progetto comune pilota.

45 L'analisi della Corte mostra che la maggior parte delle decisioni di investimento controllate del soggetto interessato non è stata orientata né determinata dal finanziamento dell'UE, confermando la presenza di un effetto inerziale. Nove dei 14 progetti inclusi nel campione e associati al progetto comune pilota erano stati decisi o

³⁰ Articolo 6, paragrafi 3 e 4, del regolamento di esecuzione (UE) n. 391/2013 della Commissione.

³¹ Nella sua proposta del 2013 relativa al progetto comune pilota, l'impresa comune SESAR riconosce che il trasferimento dei costi e benefici dai fornitori di servizi di navigazione aerea agli utenti dello spazio aereo dovrebbe essere considerato nel contesto del periodo di riferimento 2 (2015-2019) e oltre.

persino avviati anteriormente al regolamento. Inoltre, su un totale di 17, 13 progetti inclusi nel campione dell'audit sono stati determinati prima della decisione che ha concesso il cofinanziamento. La Corte rileva inoltre che il testo dell'invito a presentare proposte nell'ambito del meccanismo per collegare l'Europa (MCE) del 2014 privilegia espressamente le domande relative a investimenti che erano stati già avviati.

46 In tutti i progetti inclusi nel campione ed eseguiti dai fornitori di servizi di navigazione aerea (concessione di un finanziamento dell'UE complessivo di 159 milioni di euro) gli stessi investimenti erano stati inclusi nei rispettivi piani di miglioramento delle prestazioni e successivamente addebitati agli utenti dello spazio aereo³². Ciò genera una situazione di potenziale doppio finanziamento poiché, sebbene i fornitori di servizi di navigazione aerea recuperino pienamente i costi dei loro investimenti dagli utenti dello spazio aereo mediante le tariffe di navigazione concordate, essi ricevono una sovvenzione dell'UE che si aggiunge alle loro entrate e compensa ulteriormente i costi che essi devono sostenere per lo stesso investimento.

47 Il sistema di tariffazione intende mitigare tali elementi del doppio finanziamento imponendo ai fornitori di servizi di navigazione aerea di detrarre il sussidio dalle tariffe di navigazione applicabili agli utenti dello spazio aereo. Tuttavia, le detrazioni non sono ancora applicate in maniera coerente tra i vari fornitori di servizi di navigazione aerea: nell'ambito dei cinque fornitori inclusi nel campione dell'audit, solo uno sta gradualmente detraendo il sussidio.

48 Anche se le detrazioni fossero applicate in maniera efficace, comporterebbero in ultima analisi il trasferimento della sovvenzione agli utenti, un effetto che non persegue alcun obiettivo strategico concordato. Inoltre, secondo l'analisi costi-benefici del progetto comune pilota, gli utenti dello spazio aereo sono già i beneficiari esclusivi della realizzazione del progetto comune pilota, tramite un sistema ATM che consegue migliori risultati. Aggiungere a detto vantaggio la compensazione finanziaria sotto forma di minori tariffe di navigazione pagate dal bilancio dell'UE è ingiustificato, in particolare poiché ciò avviene indipendentemente dal livello di conformità degli utenti dello spazio aereo ai requisiti del progetto comune pilota.

³² Una simile osservazione è formulata relativamente al gestore della rete, che presenta il proprio piano di miglioramento delle prestazioni ed è anche soggetto al sistema di tariffazione dell'UE, e al soggetto aeroportuale incluso nel campione, che pur non essendo soggetto al sistema di tariffazione, opera anche nel quadro di un contratto nazionale di regolamentazione economica, che comprende una parte del progetto cofinanziato dall'UE.

Le debolezze insite nell'attuazione riducono ulteriormente l'efficacia del finanziamento dell'UE

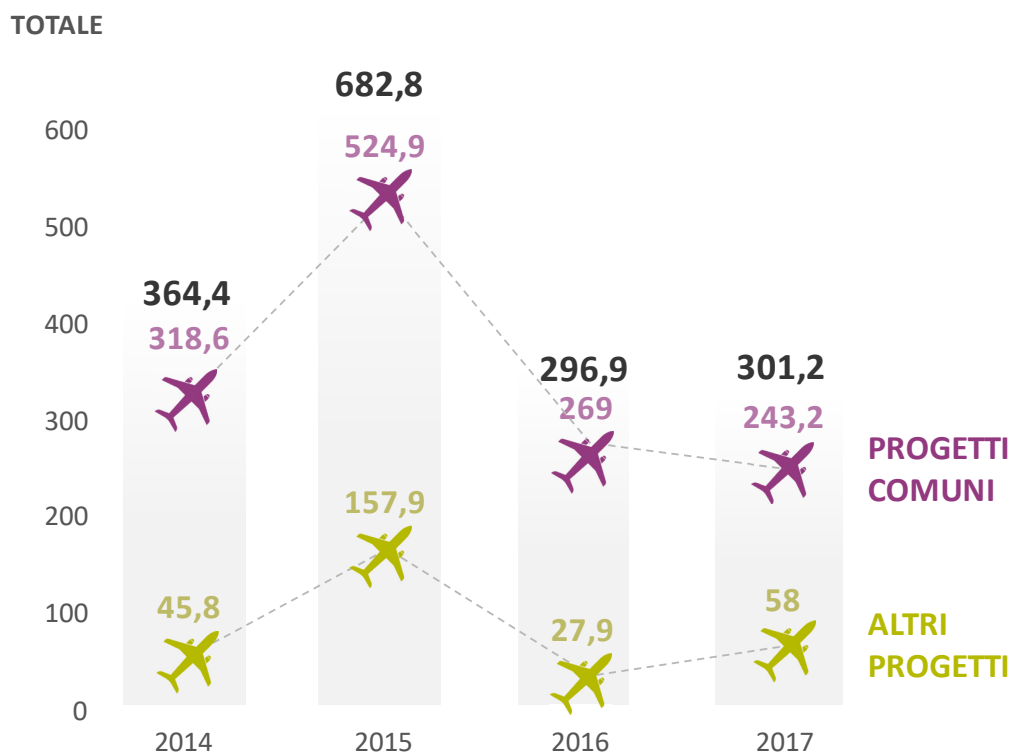
49 Nella presente sezione, la Corte ha valutato se il finanziamento dell'UE sia stato gestito in modo da assicurare l'utilizzo adeguato delle risorse dell'UE. La Corte ha esaminato gli inviti a presentare proposte pubblicati dall'INEA dal 2014 al 2017 e il processo di selezione condotto dalla Commissione. La Corte ha valutato se gli inviti a presentare proposte abbiano stabilito priorità chiare, se le domande siano state raggruppate in modo da coordinare al meglio gli investimenti e se il processo sia stato esente da un potenziale conflitto d'interessi.

Non è stata operata un'adeguata definizione delle priorità per il finanziamento dell'UE

50 La Corte ha riscontrato l'assenza di un'adeguata definizione delle priorità:

- a) gli inviti a presentare proposte nell'ambito del meccanismo per collegare l'Europa (MCE) del 2014 e 2015 non hanno stabilito priorità specifiche per il finanziamento oltre a menzionare il progetto comune pilota. Inoltre, gli inviti sono stati pubblicati senza un programma di realizzazione approvato, che descriva in dettaglio quanto necessario per l'attuazione del progetto comune pilota. Nonostante ciò, a questi due inviti a presentare proposte è stato concesso oltre 1 miliardo di euro (il 64 % del finanziamento complessivo dell'UE a SESAR concesso tra il 2014 e il 2017 – cfr. [figura 4](#)).

Figura 4 – Importi concessi per invito MCE (in milioni di euro)



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base dei dati forniti dall'Agenzia esecutiva per l'innovazione e le reti (INEA).

- b) in assenza di una specifica definizione delle priorità, il finanziamento dell'UE è stato di fatto destinato ai richiedenti di maggiori dimensioni, in particolare a grandi progetti di rinnovo del sistema ATM già inclusi nel piano di investimenti e pronti per l'attuazione. Il 53 % del finanziamento concesso nell'ambito degli inviti del 2014-2015 è stato assegnato a cinque grandi fornitori di servizi di navigazione aerea;
- c) a partire dal 2016, gli inviti a presentare proposte hanno stabilito priorità specifiche. Tuttavia, la Corte ha rilevato che alcune priorità facevano riferimento a elementi non rientranti nell'ambito di applicazione del progetto comune pilota³³. Nel complesso, fra il 2014 e la data della presente relazione, le sovvenzioni concesse a tali progetti sono ammontate a 141 milioni di euro.

³³ A partire dal 2016, il programma di realizzazione definisce famiglie centrali, complementari e di sostegno. Come illustrato in dettaglio anche nell'*allegato I*, le famiglie complementari non rientrano nel progetto comune pilota, ma ne sono un prerequisito. Le famiglie di sostegno sono considerate vantaggiose, ma non sono richieste dal progetto comune pilota. Gli inviti del 2016 e 2017 privilegiano rispettivamente le famiglie 2.5.2 (di sostegno) e 6.1.1, 6.1.3 e 6.1.4 (complementari).

51 Inoltre, tutti gli inviti hanno riservato circa il 20 % del finanziamento disponibile ai cosiddetti “altri progetti”, individuati quale contributo all’attuazione del cielo unico europeo, ma al di fuori dell’ambito di applicazione del progetto comune pilota. Circa 290 milioni di euro sono stati concessi a progetti nell’ambito di tale categoria negli inviti del 2014-2017. Vista l’assenza di un obbligo di azione coordinata relativamente a un progetto comune, il sostegno dell’UE a tale categoria di progetto ha limitato l’efficacia nel contrastare la frammentazione.

52 La mancata fissazione di priorità specifiche ha ridotto l’efficacia del finanziamento dell’UE. Il fatto che ciò si sia verificato per i primi due anni è particolarmente grave, poiché si tratta del periodo durante il quale sono state concesse le somme più elevate di finanziamenti, ossia il finanziamento non è stato utilizzato in modo mirato per gli investimenti più critici per l’attuazione del progetto comune pilota.

Il raggruppamento delle domande di finanziamento non ha favorito l’efficace sincronizzazione dei progetti e l’opportuna valutazione delle domande

53 Il finanziamento dell’UE intende sostenere la sincronizzazione efficiente e il coordinamento generale dei progetti attuativi e dei relativi investimenti, in linea con il programma di realizzazione (cfr. [riquadro 5](#)), elaborato dal gestore della realizzazione e approvato dalla Commissione. La valutazione dei progetti connessi al progetto comune pilota dovrebbe esaminarne la necessità di sincronizzazione, i loro potenziali miglioramenti delle prestazioni di rete e la loro copertura delle effettive lacune relative al programma di realizzazione.

Riquadro 5

Sincronizzazione quale descritta nel programma di realizzazione

Il programma di realizzazione è una componente essenziale del quadro di governance istituito per la realizzazione di progetti comuni. Esso si articola in quattro livelli: le funzionalità ATM (livello 1) e le sottofunzionalità (livello 2) descritte nel progetto comune pilota; i raggruppamenti o le famiglie di attuazione (livello 3) che aggregano progetti attuativi locali (livello 4).

L'attività di coordinamento condotta dal gestore della realizzazione al livello 3 è fondamentale alla luce del principio generale alla base di un progetto comune. I raggruppamenti sono definiti come iniziative di campionato/di attuazione nell'ambito delle quali sono raggruppati progetti attuativi locali che richiedono il coordinamento/la sincronizzazione a livello locale o regionale e/o perseguono la stessa (parte di una) sottofunzionalità³⁴.

Ulteriori dettagli sul programma di realizzazione sono illustrati nell'*allegato I*.

54 Ciascun invito a presentare proposte pubblicato dall'INEA indica specificamente che il gestore della realizzazione deve fungere da coordinatore dei progetti. I richiedenti dei progetti comuni devono coordinare le loro domande con il gestore della realizzazione che è tenuto a vagliarle per valutarne la pertinenza rispetto al progetto comune. In pratica, il gestore della realizzazione riceve singole domande di finanziamento dei progetti, le raggruppa e presenta domande raggruppate all'INEA per il finanziamento.

55 In particolare, la Corte ha riscontrato che, benché il raggruppamento potesse essere utilizzato anche per il coordinamento tecnico, non è stato utilizzato a tal fine nel contesto del finanziamento del progetto comune:

- a) sebbene le domande di finanziamento dei progetti siano organizzate in raggruppamenti mediante la funzionalità del progetto comune pilota, i singoli progetti non erano coordinati e non vi era alcuna cooperazione tra diversi soggetti interessati in relazione alla loro attuazione. Di contro, l'aggregazione di singoli progetti in gruppi era dettata da considerazioni amministrative: la tempistica (le date previste di avvio e di fine) e i tassi di finanziamento per i paesi beneficiari e non del Fondo di coesione;

³⁴ Convenzione quadro di partenariato, allegato 1, parte B1.

- b) nonostante siano aggregati in raggruppamenti, oltre il 70 % dei progetti cofinanziati finora è stato attuato da singoli soggetti interessati, confermando che, in larga misura, il finanziamento dell'UE non è utilizzato per promuovere un'azione coordinata laddove necessario;
- c) alcuni concetti operativi nel quadro del progetto comune pilota che, in linea di principio, beneficerebbero di una realizzazione sincronizzata sono stati in realtà attuati in modo separato dai soggetti interessati. Un esempio di ciò è l'attuazione dello spazio aereo con rotte libere (AF 3), che in teoria richiede un'azione coordinata da parte sia dei fornitori di servizi di navigazione aerea sia degli utenti dello spazio aereo. Tuttavia, l'audit ha riscontrato che questi soggetti attuano tale funzionalità in raggruppamenti distinti, con tempistiche differenti, causando inefficienze e periodi di attuazione prolungati.

56 Inoltre, la Corte ha osservato che le domande raggruppate comprendono un gran numero di singoli progetti attuativi (fino a 104 in un caso) e hanno ampia portata, in quanto interessano la gamma completa di funzionalità e sottofunzionalità descritte nel progetto comune pilota. La Corte ha riscontrato che, pur conformandosi ai moduli dell'INEA, esse presentano informazioni fondamentali in modo condensato. Ciò implica che l'INEA non ha potuto esaminare in maniera dettagliata la pertinenza e l'impatto delle domande:

- a) tutti i fornitori di servizi di navigazione aerea inclusi nel campione hanno presentato progetti che, pur sostenendo di affrontare una specifica funzionalità del progetto comune pilota, trattano in realtà il rinnovo dei loro sistemi ATM completi. Tuttavia, le informazioni fornite all'INEA non consentono un'adeguata identificazione del costo corrispondente alla specifica funzionalità interessata del progetto comune pilota. In generale, nel contesto degli inviti del 2014-2017, circa 500 milioni di euro del finanziamento dell'UE sono stati assegnati agli aggiornamenti del sistema ATM, ossia circa il 30 % delle sovvenzioni totali concesse finora;
- b) le analisi dell'efficacia dei costi (AEC), richieste dagli inviti dell'INEA, sono presentate in maniera raggruppata e non per singola proposta di progetto, impedendo di fatto all'INEA di valutare l'allineamento di un progetto all'analisi costi-benefici del progetto comune pilota. Inoltre, l'audit della Corte ha individuato bassi punteggi pervasivi in relazione all'analisi dell'efficacia dei costi, a indicare che il rapporto costi-benefici dei progetti per i quali era richiesto il cofinanziamento dell'UE era notevolmente peggiore rispetto a quello incluso nell'analisi costi-benefici del progetto comune pilota;

- c) la Corte ha riscontrato vari casi (8 su 17) in cui il contenuto dei progetti era, in parte o in tutto, al di fuori dell'ambito di applicazione del progetto comune pilota. In due casi, i progetti finanziati dichiaravano di sostenere la realizzazione dello scambio di informazioni di volo, una funzionalità che non era pronta per l'attuazione.

57 A giudizio della Corte, tali debolezze dimostrano che il raggruppamento ha compromesso l'obiettivo fondamentale di SESAR della realizzazione sincronizzata. I progetti sono stati raggruppati per motivi amministrativi, anziché in raggruppamenti multilaterali intesi a conseguire una sincronizzazione operativa. Inoltre, un'adeguata valutazione delle proposte è ostacolata dalla dimensione, dell'eterogeneità e dall'assenza di trasparenza all'interno dei raggruppamenti.

Il rischio di conflitto d'interessi non è mitigato a sufficienza

58 Ai sensi del regolamento finanziario dell'UE, gli agenti finanziari e le altre persone che partecipano all'esecuzione e alla gestione del bilancio, all'audit o al controllo, non adottano azioni da cui possa derivare un conflitto tra i loro interessi e quelli dell'Unione³⁵. Inoltre, il regolamento relativo alla definizione di progetti comuni conferisce al gestore della realizzazione la competenza della gestione efficace dei rischi e dei conflitti d'interesse³⁶.

59 Come descritto al paragrafo 54, le norme stabilite dall'INEA indicano che i richiedenti il finanziamento dei progetti di attuazione del progetto comune pilota devono coordinare le loro proposte con il gestore della realizzazione, il quale vaglierà poi le singole domande di finanziamento dei progetti. In pratica, il gestore della realizzazione ha sostenuto anche la preparazione delle domande, le ha poi raggruppate e presentate all'INEA per il finanziamento.

60 La SESAR Deployment Alliance, fungendo da gestore della realizzazione, è un consorzio costituito da alcuni, ma non tutti, i soggetti interessati ATM. I suoi membri sono essi stessi beneficiari del finanziamento e distaccano il personale presso il gestore della realizzazione per l'esecuzione dei suoi compiti, segnatamente il vaglio dei progetti stessi del membro ai fini della pertinenza al progetto comune pilota. La Corte

³⁵ Articolo 61 del regolamento (UE, Euratom) 2018/1046 del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce le regole finanziarie applicabili al bilancio generale dell'Unione.

³⁶ Articolo 9, paragrafo 2, lettera d), del regolamento di esecuzione (UE) n. 409/2013 della Commissione.

ritiene che tale quadro generi un potenziale conflitto d'interessi in merito all'assegnazione del finanziamento dell'UE. Questo potenziale conflitto d'interessi non è stato sufficientemente attenuato.

- a) nessun documento ufficiale attribuisce al gestore della realizzazione la competenza di presentare domande raggruppate né descrive le procedure da seguire in tale processo. Particolarmente a rischio è l'attività relativa al vaglio delle singole domande, in cui non vi è alcuna garanzia di indipendenza tra il richiedente e il personale del gestore della realizzazione che effettua il vaglio;
- b) il gestore della realizzazione non documenta a sufficienza le interazioni con i richiedenti in fase di preparazione delle domande raggruppate. In particolare, il gestore della realizzazione non tiene una documentazione completa dei contatti intercorsi con i soggetti interessati, delle azioni di follow-up e della relativa logica. Ciò limita la possibilità di tenere traccia del processo dalle proposte iniziali dei progetti alla composizione definitiva delle domande raggruppate (cfr. [riquadro 6](#));
- c) al fine di ottimizzare l'assegnazione dei fondi nell'ambito di inviti che presentano un numero eccessivo di sottoscrizioni, il gestore della realizzazione ha raccomandato ai richiedenti di grandi progetti di investimento di suddividerli in fasi ripartite tra vari inviti. A seconda della portata dei progetti e delle relative fasi, tale suddivisione modifica di fatto l'assegnazione definitiva del finanziamento a ciascuno di essi;
- d) nel quadro dell'invito del 2015, il ritiro di alcuni richiedenti dopo l'assegnazione del finanziamento e prima della firma delle convenzioni di sovvenzione ha portato l'INEA a ridistribuire i fondi resi disponibili da tale ritiro. Tuttavia, la ridistribuzione ha seguito una specifica proposta prevista dal gestore della realizzazione. Benché concordato, in ultima analisi, dalla Commissione, tale processo è stato privo di criteri trasparenti e ha apportato benefici a un numero limitato di progetti.

Riquadro 6

Esempio di trasparenza insufficiente

Nell'ambito dell'invito del 2015, il gestore della realizzazione ha ricevuto 318 singole proposte, di cui 108 non sono state, tuttavia, mantenute nei raggruppamenti presentati alla fine all'INEA. Il gestore della realizzazione non tiene una documentazione sistematica dei motivi alla base della loro eliminazione e non ha potuto fornire una riconciliazione tra le proposte ricevute e quelle mantenute. L'assenza di una documentazione sistematica è deleteria per la trasparenza del processo di raggruppamento.

In relazione al medesimo invito, il gestore della realizzazione ha inoltre creato gruppi prioritari tra le proposte mantenute, in base ai criteri elaborati dal gestore della realizzazione stesso e non dall'INEA nel suo invito a presentare proposte. Ciò ha infine comportato diversi tassi di cofinanziamento per i progetti, pur trattando le stesse funzionalità del progetto comune pilota.

I miglioramenti nell'ambito della gestione del traffico aereo in Europa non sono ancora dimostrati

61 Nella presente sezione, la Corte ha valutato se l'intervento dell'UE contribuisca effettivamente a migliorare la performance dell'ATM europea. La Corte ha analizzato i progressi conseguiti finora con la realizzazione del progetto comune pilota, sia in termini di realizzazioni effettivamente conseguite in un ambiente operativo reale sia in termini di benefici di performance ottenuti per il sistema ATM. A tal fine, la Corte ha esaminato se l'attuazione del progetto comune pilota prosegua in linea con i termini regolamentari e se vi siano reali miglioramenti in termini di performance riscontrati dal sistema di monitoraggio.

La realizzazione è in corso, ma aumenta il rischio di ritardi

62 Il progetto comune pilota stabilisce termini compresi tra il 2018 e il 2026 per la piena realizzazione delle sue sei funzionalità (cfr. [tabella 2](#) precedente). Oltre a un termine per il completamento, ciascuna convenzione di sovvenzione definisce le realizzazioni attese di ciascun progetto attuativo.

63 Il 30 % delle componenti del progetto comune pilota non è stato ancora pianificato o è in fase di pianificazione (cfr. [riquadro 7](#)). Esse sono principalmente correlate alle funzionalità ATM 4, 5 e 6, in cui parte della tecnologia richiesta per l'attuazione non è ancora pronta per la realizzazione. Il piano di gestione del rischio del

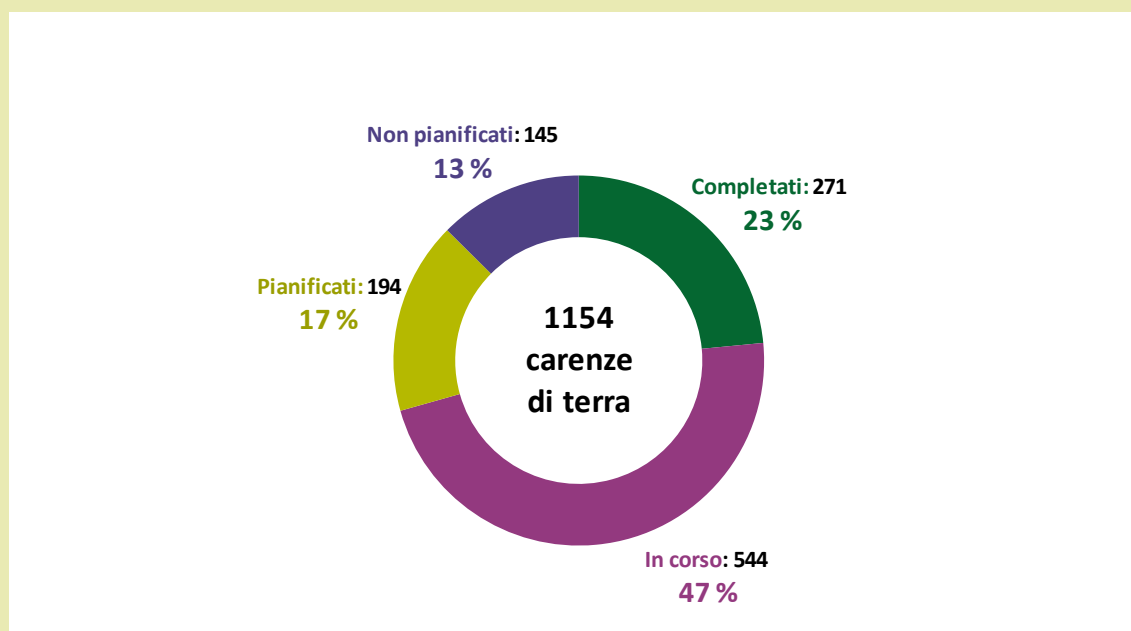
programma di realizzazione individua ripetutamente tali rischi. Ciò è in parte la conseguenza dell'assenza di maturità della tecnologia e dei concetti necessari descritti al paragrafo 28 e può incidere negativamente sul conseguimento dei termini del progetto comune pilota.

Riquadro 7

Attuazione del progetto comune pilota

Il gestore della realizzazione monitora l'attuazione del progetto comune pilota. A tal fine, esso raccoglie e pubblica informazioni sui divari in termini di attuazione.

A luglio 2018, i progressi della realizzazione del progetto comune pilota misurati in quelli che, tecnicamente, sono noti come divari in termini di attuazione³⁷ sono stati i seguenti:



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base dei dati tratti da SESAR Deployment Manager, Monitoring View 2018.

64 Alcuni dei progetti già avviati fanno fronte a ritardi nella relativa attuazione. Il campione esaminato dalla Corte ha rivelato che, per tre dei sei progetti completati,

³⁷ Un divario in termini di attuazione è l'unità più piccola delle attività di attuazione del progetto comune pilota. È definito dalla combinazione di un elemento tecnico/operativo (ad esempio una famiglia del programma di realizzazione) e un elemento geografico (ad esempio un aeroporto o un paese). Laddove necessario, il secondo elemento è sostituito da un soggetto interessato (ad esempio il gestore della rete) o un gruppo di soggetti interessati (ad esempio gli utenti dello spazio aereo). A causa della complessità nel fornire una

sono stati registrati ritardi fino a 12 mesi oltre la data di conclusione originariamente prevista³⁸. La richiesta del gestore della realizzazione all'INEA di prorogare di 12 mesi la data di completamento di 18 progetti conferma la portata più ampia di tale situazione³⁹.

65 Nel quadro del progetto comune pilota, un totale di 299 progetti attuativi è stato avviato a seguito degli inviti del 2014, 2015 e 2016. Nella relazione di monitoraggio del giugno 2018⁴⁰, il gestore della realizzazione ha annunciato che di quei 299 progetti ne erano stati completati 72. La Corte osserva, tuttavia, che dei 72 progetti 24 non rappresentano una soluzione operativa già attuata, bensì studi, catalizzatori o progetti connessi alla sicurezza.

Un efficace monitoraggio della realizzazione deve affrontare alcune sfide

66 La Commissione, coadiuvata dal gestore della realizzazione, dovrebbe monitorare la realizzazione di SESAR in relazione all'impatto sulla performance della gestione del traffico aereo (ATM). Dovrebbe essere provato che i progetti attuativi conclusi abbiano contribuito a un miglioramento della performance dell'ATM, rispetto alle aspettative fissate nel piano generale ATM, nell'analisi costi-benefici del progetto comune pilota, nel programma di realizzazione e nella domanda di finanziamento dei progetti.

67 L'INEA è incaricata del monitoraggio dei progressi di tutti i progetti cofinanziati tramite il meccanismo per collegare l'Europa (MCE). Tuttavia, senza un chiaro mandato volto a monitorare la performance, l'INEA si concentra sulle realizzazioni dei progetti, anziché sui risultati.

percentuale accurata o livelli di equipaggiamento della flotta aerea, le carenze di bordo non sono misurate per tutte le famiglie interessate del programma di realizzazione e sono riportate separatamente rispetto al monitoraggio delle carenze di terra.

³⁸ Tali ritardi erano dovuti a procedure di gara più lunghe del previsto o a difficoltà dei contraenti a rispettare i termini concordati vista la complessità tecnica delle realizzazioni.

³⁹ Nel novembre 2018 il gestore della realizzazione ha chiesto all'INEA di modificare la specifica convenzione di sovvenzione di uno dei raggruppamenti dell'invito del 2015 per fornire una proroga di 12 mesi alla durata di 18 progetti attuativi su 51 (35 %) di tale raggruppamento, fino alla fine del 2019.

⁴⁰ Gestore della realizzazione per SESAR, *DP Execution Progress Report*, giugno 2018. Il numero di progetti avviati e completati è dinamico. A partire dal febbraio 2019, il gestore della realizzazione ha presentato 105 progetti completati su 348 avviati.

68 Il gestore della realizzazione è responsabile del monitoraggio del progetto comune pilota (cfr. paragrafo 12). La Corte ha rilevato varie difficoltà in tale processo:

- a) i soggetti operativi che realizzano il progetto comune pilota informano regolarmente il gestore della realizzazione dei progressi nell'attuazione. Tuttavia, tali informazioni non sono verificate in maniera indipendente. Inoltre, solo i destinatari delle sovvenzioni dell'UE sono contrattualmente tenuti a fornire tali informazioni; il monitoraggio completo del progetto comune pilota dipende quindi dalle relazioni volontarie di altri⁴¹;
- b) la misurazione dei progressi dell'attuazione del progetto comune pilota prevede una visione quantitativa (cfr. riquadro 7), che si incentra, ancora una volta, sulle realizzazioni conseguite. In quanto tale, non fa riferimento alla realizzazione dei benefici di performance dell'ATM per i soggetti operativi o per la rete nel complesso. Nel campione dei progetti completati, la Corte ha rilevato l'assenza di una misurazione dei risultati effettivi della performance⁴²;
- c) una valida metodologia per la misurazione dei risultati effettivi dei progetti è tuttora in fase di sviluppo da parte del gestore della realizzazione, così come il loro confronto con le aspettative iniziali (analisi costi-benefici del progetto comune pilota) e il loro contributo al conseguimento dei valori-obiettivo nei piani di miglioramento delle prestazioni⁴³. In assenza di tali strumenti, non vi è alcuna garanzia che i benefici attesi si stiano concretizzando, in particolare per gli utenti dello spazio aereo.

69 Sulla base di quanto esposto in precedenza, le prove sono tuttora insufficienti per dimostrare il contributo del progetto comune pilota e dei progetti attuativi finanziati dall'UE alla performance dell'ATM in un ambiente operativo reale.

⁴¹ Il piano di gestione del rischio del programma di realizzazione del 2018 individua quale rischio ad alto livello l'attuazione del progetto comune pilota al di fuori della convenzione quadro di partenariato per la realizzazione di SESAR.

⁴² La Corte ha osservato un'eccezione tra sei progetti inclusi nel campione ove è stato misurato un miglioramento effettivo, seppur non monetizzato.

⁴³ Piani di miglioramento delle prestazioni obbligatori a norma del regolamento che istituisce un sistema di prestazioni per i servizi di navigazione aerea (regolamento di esecuzione (UE) n. 390/2013 della Commissione).

Conclusioni e raccomandazioni

70 La fornitura frammentata dei servizi di navigazione aerea e la necessità di assicurare l'interoperabilità tra aeroporti, fornitori di servizi di navigazione aerea, utenti dello spazio aereo e il gestore della rete hanno spinto l'Unione europea a sostenere l'introduzione di nuove procedure operative e tecnologie ATM. Dal 2014 l'Unione europea utilizza due strumenti fondamentali per rispondere a tali preoccupazioni: un regolamento che impone determinati investimenti coordinati (progetti comuni) e un finanziamento a titolo del bilancio dell'UE per sostenerli. Nel presente audit, la Corte ha esaminato se tali strumenti fossero giustificati, correttamente attuati e abbiano migliorato la performance dell'ATM europea.

71 La Corte ha concluso che l'intervento normativo dell'UE sotto forma di progetti comuni ha conferito un valore aggiunto, sebbene la prima applicazione di tale concetto, il progetto comune pilota, non presentasse adeguate disposizioni di esecuzione e includesse funzionalità che non rispettavano i necessari criteri di selezione. La Corte ha inoltre rilevato che il finanziamento dell'UE a sostegno della modernizzazione della gestione del traffico aereo non era in gran parte necessario e che la gestione del finanziamento è interessata da carenze.

72 Il concetto di progetti comuni promuove investimenti coordinati. Tuttavia, la sua prima applicazione – il progetto comune pilota – ha erroneamente integrato alcune funzionalità che non sono mature e/o non richiedono una realizzazione sincronizzata multilaterale per produrre i vantaggi previsti. Inoltre, l'assenza di sanzioni in caso di inosservanza ne mina in parte l'efficacia (cfr. paragrafi da [18](#) a [33](#)).

Raccomandazione 1 – Migliorare l'orientamento dei progetti comuni

La Commissione dovrebbe migliorare l'orientamento dei progetti comuni specificando criteri di sincronizzazione più accurati e applicando rigorosamente i criteri di maturità, nel selezionare funzionalità di cui occorre prevedere una realizzazione coordinata. È opportuno esaminare di conseguenza il progetto comune pilota.

Termine: entro fine 2021

Raccomandazione 2 – Rafforzare l'efficacia dei progetti comuni

La Commissione dovrebbe formulare proposte per potenziare l'efficacia dei progetti comuni rafforzandone i meccanismi di esecuzione. Ciò potrebbe comprendere, ad esempio, il fatto di rendere obbligatorio il sistema di modulazione delle tariffe, applicabile ai soggetti di terra e di bordo, che è attualmente volontario nel regolamento che istituisce un sistema di tariffazione. Tale modulazione dovrebbe in particolare includere tariffe di navigazione più favorevoli per chi si muove per primo nella realizzazione di progetti comuni.

Termine: entro fine 2020

73 La necessità di sovvenzioni destinate alla realizzazione a titolo del meccanismo per collegare l'Europa (MCE) non è stata adeguatamente dimostrata e ciò ha comportato il finanziamento di progetti che avrebbero avuto luogo anche senza il sostegno dell'UE. Il pensiero iniziale era che fosse necessario il sostegno dell'UE per contrastare le perdite finanziarie derivanti dalla realizzazione e le difficoltà di accesso al capitale sui mercati finanziari; tuttavia, tali fattori hanno avuto un impatto limitato. Il finanziamento dell'UE è stato principalmente destinato ai soggetti di terra che avevano già deciso di effettuare tali investimenti e che trasferiscono ora le loro tariffe agli utenti dello spazio aereo nel contesto della loro ordinaria attività. Il risultato è stato che gli investitori hanno ricevuto sovvenzioni per le attività e anche recuperato il costo degli investimenti tramite l'addebito delle tariffe agli utenti (cfr. paragrafi da **34** a **48**).

Raccomandazione 3 – Esaminare il sostegno finanziario dell'UE per la modernizzazione della gestione del traffico aereo (ATM)

La Commissione dovrebbe indirizzare meglio il sostegno finanziario dell'UE per la modernizzazione della gestione del traffico aereo (ATM):

- a) nel quadro vigente (2014-2020), il sostegno sotto forma di sovvenzioni dovrebbe limitarsi:
 - o al mantenimento e al monitoraggio del programma di realizzazione, ivi comprese attività di coordinamento tecnico;
 - o alla compensazione dei soggetti interessati per i risultati commerciali negativi nell'ambito della realizzazione di progetti che attuano funzionalità

mature ed essenziali e richiedono un coinvolgimento sincronizzato di più soggetti;

Termine: applicabile agli inviti a presentare proposte a partire dal 2019

- b) nel più lungo termine, se il bilancio dell'UE continua a finanziare tale realizzazione oltre il quadro finanziario vigente, la Commissione dovrebbe opportunamente fissare gli obiettivi perseguiti grazie al finanziamento nonché l'orizzonte temporale per il loro conseguimento.

Termine: entro fine 2021

74 Ulteriori carenze insite nell'attuazione effettiva del regime di finanziamento ne hanno ulteriormente ridotto l'efficacia (cfr. paragrafi da **49** a **60**):

- a) un importo notevole di fondi è stato assegnato nell'ambito degli inviti del 2014 e 2015 senza fissare né applicare chiare priorità;
- b) nonostante l'obiettivo generale di assicurare investimenti coordinati, i progetti finanziati dall'UE sono stati raggruppati in base a criteri amministrativi volti ad agevolare la gestione delle sovvenzioni, piuttosto che a considerazioni di carattere tecnico;
- c) nonostante il ruolo fondamentale della Commissione nel selezionare i progetti, l'attuale meccanismo di finanziamento prevede il coinvolgimento di alcuni beneficiari, che fungano da gestore della realizzazione, nel vaglio delle loro stesse domande e consente loro di influenzare l'assegnazione del finanziamento tra i progetti ammissibili. Il potenziale conflitto d'interessi non è stato sufficientemente attenuato.

Raccomandazione 4 – Esaminare e formalizzare la preparazione e la presentazione delle domande di finanziamento

La Commissione dovrebbe:

- a) chiarire, razionalizzare e formalizzare i ruoli e le responsabilità del gestore della realizzazione per SESAR nella preparazione e nella presentazione delle domande di finanziamento, anche per mitigare il potenziale conflitto d'interessi;

Termine: entro fine 2019

- b) garantire che i futuri inviti a presentare proposte dispongano che le domande presentate riflettano e sostengano la dimensione tecnica del coordinamento, che costituisce l'obiettivo ultimo dei progetti comuni.

Termine: entro fine 2021

75 Sebbene il termine ultimo obbligatorio per la realizzazione del progetto comune pilota sia compreso tra il 2018 e il 2026 e l'attuazione della maggior parte dei progetti sia tuttora in corso, la Corte ha osservato che un ritardo di attuazione di alcuni di essi sta mettendo a rischio la conformità ai requisiti normativi, in parte in conseguenza dell'inserimento nel progetto comune pilota di funzionalità non mature. Inoltre, i benefici di performance effettivi della gestione del traffico aereo (ATM) in un ambiente operativo devono essere ancora dimostrati (cfr. paragrafi da **61** a **69**).

Raccomandazione 5 - Assicurare un monitoraggio appropriato dei benefici di performance prodotti dalla modernizzazione della gestione del traffico aereo.

La Commissione dovrebbe:

- a) fare in modo che la modernizzazione della gestione del traffico aereo (ATM) sia opportunamente monitorata. I benefici di performance dovrebbero essere misurati e confrontati con le aspettative iniziali (analisi costi-benefici del progetto comune pilota);
- b) ove applicabile nel sistema di prestazioni, assicurarsi che i valori-obiettivo proposti tengano conto di tutti i miglioramenti in termini di performance in corso di realizzazione, assicurandone quindi la percezione da parte degli utenti dello spazio aereo.

Termine: al più presto possibile e al più tardi per il prossimo esercizio di fissazione dei valori-obiettivo non appena possibile (periodo di riferimento 4 del sistema di prestazioni)

La presente relazione è stata adottata dalla Sezione II, presieduta da Iliana IVANOVA, Membro della Corte dei conti europea, a Lussemburgo, nella riunione del 5 giugno 2019.

Per la Corte dei conti

Klaus-Heiner LEHNE
Presidente

Allegati

Allegato I – Il programma di realizzazione

Cos'è il programma di realizzazione?

Il programma di realizzazione è un documento inteso a descrivere in dettaglio le caratteristiche tecniche e gli orientamenti necessari per l'attuazione dei progetti comuni, promuovendo quindi l'adesione dei soggetti operativi. Conformemente alla normativa⁴⁴, “[i]l programma di realizzazione presenta, in un piano di lavoro completo e strutturato, tutte le attività richieste per attuare le tecnologie, procedure e migliori pratiche necessarie per l'attuazione dei progetti comuni”.

Foto 2 – Programma di realizzazione



Fonte: gestore della realizzazione per SESAR, <https://www.sesardeploymentmanager.eu/publications/deployment-programme/>

Chi è responsabile della sua preparazione e approvazione?

Il gestore della realizzazione per SESAR è competente per quanto riguarda lo sviluppo, il mantenimento e l'attuazione del programma di realizzazione, previa approvazione della Commissione⁴⁵. Dalla sua istituzione nel dicembre 2014, il gestore della realizzazione ha aggiornato il programma di realizzazione almeno ogni anno.

Chi è consultato per la sua preparazione?

Ogni versione del programma di realizzazione è sottoposta a un processo di consultazione con i soggetti interessati. La consultazione coinvolge: soggetti operativi incaricati di realizzare progetti comuni a prescindere dal fatto che siano membri del gestore della realizzazione o meno e importanti soggetti istituzionali interessati con i quali il gestore della realizzazione ha firmato accordi di cooperazione, segnatamente l'impresa comune SESAR, l'Agenzia europea per la difesa, il gestore della rete, la Banca europea per gli investimenti ed EUROCAE. Il processo di consultazione ha luogo in vari

⁴⁴ Articolo 11, paragrafo 1, del regolamento di esecuzione (UE) n. 409/2013 della Commissione.

⁴⁵ Articolo 12, paragrafo 1, del regolamento di esecuzione (UE) n. 409/2013 della Commissione.

cicli in cui le osservazioni formulate dai soggetti interessati sono registrate dal gestore della realizzazione, che inoltre vi risponde, fino all'adozione definitiva.

Qual è il suo livello di granularità?

Il progetto comune pilota fornisce una visione ad alto livello (funzionalità e sottofunzionalità) di quanto deve essere realizzato da chi e quando. Al fine di assicurare la comprensione da parte dei soggetti operativi e agevolare i loro investimenti necessari per realizzare le funzionalità richieste nel progetto comune pilota, il programma di realizzazione ha introdotto un elemento di granularità aggiuntiva: il concetto di famiglie. Una famiglia rappresenta un insieme di elementi tecnologici e operativi omogenei da realizzare in un ambito geografico e un orizzonte temporale definiti. Per ciascuna famiglia, il programma di realizzazione comprende informazioni relative alla sua portata, ai soggetti interessati, alla tempistica per l'attuazione, alle interdipendenze con altre famiglie e ai miglioramenti della performance attesi.

L'edizione del 2018 del programma di realizzazione definisce 48 famiglie aggregate in tre gruppi:

- 36 famiglie centrali. Esse corrispondono ai miglioramenti operativi e tecnologici necessari per l'ambito di applicazione del regolamento relativo all'istituzione del progetto comune pilota e rientranti in tale ambito;
- 7 famiglie di sostegno. Esse comprendono attività di attuazione che si ritiene migliorino la performance complessiva dell'ATM. Tuttavia, esse non rientrano nell'ambito di applicazione del progetto comune pilota;
- 5 famiglie complementari. Esse rappresentano prerequisiti per le funzionalità del progetto comune pilota, ma non rientrano nell'ambito di applicazione di tale progetto.

Come è utilizzato per definire le priorità?

Il programma di realizzazione comprende un approccio di realizzazione che individua le famiglie necessarie nel breve termine per conseguire una realizzazione tempestiva dell'intero programma. Il gestore della realizzazione incoraggia i soggetti operativi interessati a seguire tale approccio e incentrare le loro attività di realizzazione su tali famiglie considerate più urgenti. Inoltre, gli inviti nell'ambito del meccanismo per collegare l'Europa (MCE) dell'INEA a partire dal 2016 attribuiscono priorità alle proposte di progetto che sostengono l'attuazione di determinate famiglie del programma di realizzazione.

Chi ne monitora l'esecuzione?

Il gestore della realizzazione è responsabile del monitoraggio dell'attuazione del programma di realizzazione. Annualmente, il gestore della realizzazione raccoglie informazioni dai soggetti operativi al fine di individuare le famiglie già realizzate, quelle in corso, quelle pianificate e quelle ancora da pianificare. Essi indicano anche le date di completamento previste delle famiglie. Tali informazioni consentono al gestore della realizzazione di quantificare i divari in termini di attuazione utilizzati quale base per misurare i progressi dell'attuazione del progetto comune pilota.

Acronimi e abbreviazioni

ACB: analisi costi-benefici

ANSP: fornitore di servizi di navigazione aerea

ATFM: gestione del flusso di traffico aereo

ATM: gestione del traffico aereo

CQP: convenzione quadro di partenariato

EUROCAE: Organizzazione europea delle apparecchiature dell'aviazione civile

EUROCONTROL: Organizzazione europea per la sicurezza della navigazione aerea

IC SESAR: impresa comune SESAR

ICAO: Organizzazione per l'aviazione civile internazionale

IFR: regole del volo strumentale

INEA: Agenzia esecutiva per l'innovazione e le reti

MCE: meccanismo per collegare l'Europa

PCP: progetto comune pilota

R&S: ricerca e sviluppo

SDA: SESAR Deployment Alliance

SES: cielo unico europeo

SESAR: ricerca sulla gestione del traffico aereo nel cielo unico europeo

TEN-T: reti transeuropee – trasporto

Glossario

Agenzia esecutiva per l'innovazione e le reti (INEA): agenzia europea creata nel 2014 dalla Commissione europea per gestire l'attuazione tecnica e finanziaria di taluni programmi dell'UE, uno dei quali è il meccanismo per collegare l'Europa.

Analisi dell'efficacia dei costi: nel contesto generale degli inviti a presentare proposte nell'ambito del meccanismo per collegare l'Europa, un'analisi dell'efficacia dei costi intende individuare i progetti che, per un dato livello di realizzazione (ad esempio la conformità a una determinata norma), riducono al minimo il valore attuale netto dei costi. In relazione ai progetti connessi al progetto comune pilota, il gestore della realizzazione ha preparato analisi dell'efficacia dei costi allo scopo di presentare un confronto tra il rapporto costi-benefici del progetto candidato e quello del progetto comune pilota nel complesso. Un punteggio pari a 1 in relazione all'analisi dell'efficacia dei costi indicherebbe che il rapporto costi-benefici di tale progetto è perfettamente allineato alle aspettative del progetto comune pilota.

Controllo del traffico aereo: servizio fornito allo scopo di assicurare una separazione sicura tra aeromobili e di mantenere un flusso ordinato del traffico aereo.

Controllore del traffico aereo: persona autorizzata a prestare servizi di controllo del traffico aereo.

Eurocontrol: fondata nel 1960, l'Organizzazione europea per la sicurezza della navigazione aerea, o Eurocontrol, è un'organizzazione intergovernativa che intende promuovere operazioni di traffico aereo sicure, efficienti e rispettose dell'ambiente nell'intera regione europea. Tra gli altri ruoli, svolge le funzioni del gestore della rete e assiste la Commissione e l'organo di valutazione delle prestazioni nell'attuazione dei sistemi di prestazioni e di tariffazione.

Fornitore di servizi di navigazione aerea: qualsiasi soggetto, pubblico o privato, che fornisce servizi di navigazione per il traffico aereo generale.

Funzionalità ATM: un gruppo di funzioni o servizi operativi di ATM collegati alla gestione delle traiettorie, dello spazio aereo e della superficie o alla condivisione delle informazioni negli ambienti operativi di rotta, di terminale, di aeroporto o di rete.

Gestione del flusso di traffico aereo: funzione istituita per contribuire al flusso sicuro, ordinato e veloce del traffico aereo. Essa consiste in un insieme di norme e procedure concepite per conseguire un impiego ottimale della capacità disponibile di controllo del traffico aereo e per verificare la compatibilità del volume di traffico con le capacità dichiarate dai pertinenti fornitori di servizi di navigazione aerea.

Gestione del traffico aereo (ATM): il complesso delle funzioni aeree e terrestri (servizi di traffico aereo, gestione dello spazio aereo e gestione del flusso di traffico aereo) richieste per garantire il movimento sicuro ed efficiente degli aeromobili durante tutte le fasi delle operazioni.

Gestore della realizzazione per SESAR: funzione istituita dal regolamento di esecuzione (UE) n. 409/2013 della Commissione e formalizzata mediante una convenzione quadro di partenariato. Comprende principalmente: sviluppo, proposta, mantenimento e attuazione del programma di realizzazione; associazione dei soggetti operativi necessari per l'attuazione dei progetti comuni; garanzia di una sincronizzazione efficiente e un coordinamento generale dei progetti attuativi e dei relativi investimenti.

Gestore della rete: ruolo creato dalla Commissione europea nel 2011 per svolgere le funzioni fondamentali a un livello (di rete) sovranazionale: la gestione del flusso di traffico aereo centrale, il coordinamento dell'impiego delle scarse risorse e la configurazione della rete delle rotte europee. Il ruolo del gestore della rete è stato assegnato a Eurocontrol fino alla fine del 2019.

Impresa comune SESAR (IC SESAR): partenariato pubblico-privato istituito per gestire le attività della fase di sviluppo del progetto SESAR. Scopo dell'impresa comune SESAR è provvedere alla modernizzazione del sistema di gestione del traffico aereo europeo coordinando e concentrando tutte le attività di ricerca e sviluppo (R&S) pertinenti nell'UE. Essa è responsabile dell'esecuzione del piano generale europeo ATM.

Interoperabilità: una serie di proprietà funzionali, tecniche ed operative richieste ai sistemi e ai costituenti della rete europea di gestione del traffico aereo e alle sue procedure operative, in modo da consentirne il funzionamento sicuro, ininterrotto ed efficiente. L'interoperabilità si realizza rendendo i sistemi ed i costituenti conformi ai requisiti essenziali.

Meccanismo per collegare l'Europa: strumento di finanziamento per la concessione di un'assistenza finanziaria dell'Unione alle reti transeuropee al fine di sostenere progetti infrastrutturali di interesse comune nei settori dei trasporti, delle telecomunicazioni e dell'energia e di sfruttare le potenziali sinergie tra tali settori. Oltre alle sovvenzioni, il meccanismo per collegare l'Europa offre sostegno finanziario ai progetti tramite strumenti finanziari innovativi quali garanzie e obbligazioni per il finanziamento di progetti.

Piano generale europeo ATM: il principale strumento di pianificazione per la definizione delle priorità di modernizzazione dell'ATM, così come concordato dai soggetti interessati ATM. Il piano generale è una tabella di marcia in evoluzione che

fissa il quadro per le attività di sviluppo effettuate dall'impresa comune SESAR anche nella prospettiva delle attività di realizzazione che tutti i soggetti operativi devono svolgere.

Progetti comuni: regolamenti dell'UE che impongono la realizzazione di una serie di funzionalità ATM in modo tempestivo, coordinato e sincronizzato per conseguire modifiche operative di fondo. I progetti comuni indicano le funzionalità ATM che, avendo raggiunto lo stato di avanzamento appropriato della fase industriale, sono mature per la realizzazione e richiedono una realizzazione sincronizzata.

Progetto comune pilota: il primo progetto comune a sostegno dell'attuazione del piano generale europeo ATM. Il progetto comune pilota individua 6 funzionalità ATM ed è stato adottato con il regolamento di esecuzione (UE) n. 716/2014 della Commissione.

Realizzazione di SESAR: le attività e i processi relativi alla fase industriale e all'attuazione delle funzionalità ATM indicate nel piano generale ATM.

Ricerca per l'ATM nel cielo unico europeo (SESAR): progetto volto a migliorare la performance dell'ATM modernizzando e armonizzando i sistemi di ATM attraverso la definizione, lo sviluppo, la convalida e l'applicazione di soluzioni ATM tecnologiche e operative innovative.

Ritardo ATFM di rotta: indicatore essenziale di prestazione relativo alla capacità, che misura la media dei minuti di ritardo ATFM di rotta per volo attribuibili ai servizi di navigazione aerea ed espresso come la differenza tra l'orario stimato di decollo richiesto dall'operatore dell'aeromobile nell'ultimo piano di volo presentato e l'orario di decollo calcolato e assegnato dal gestore della rete.

Servizi di navigazione aerea: servizi di traffico aereo (principalmente controllo del traffico aereo); servizi di comunicazione, navigazione e sorveglianza; servizi meteorologici; servizi d'informazione aeronautica.

SESAR Deployment Alliance: la SESAR Deployment Alliance è stata istituita come consorzio di soggetti inizialmente senza uno status giuridico, disciplinata mediante le disposizioni della convenzione quadro di partenariato e un accordo di cooperazione interna. Nel gennaio 2018 essa ha cambiato il proprio status diventando un'associazione internazionale senza scopo di lucro e funge da gestore della realizzazione per SESAR per il periodo 2014-2020.

Sistemi di prestazioni e di tariffazione: il sistema di prestazioni fissa valori-obiettivo vincolanti per i fornitori di servizi di navigazione aerea nei settori essenziali di prestazione della sicurezza, delle condizioni ambientali, della capacità dello spazio

aereo e dell'efficienza economica. Il sistema di tariffazione stabilisce le regole per il calcolo dei tassi unitari applicabili agli utenti dello spazio aereo per la fornitura di servizi di navigazione aerea.

Spazio aereo con rotte libere: spazio aereo specifico nell'ambito del quale gli utenti possono liberamente pianificare la rotta tra un punto di ingresso definito e un punto di uscita definito. In base alla disponibilità dello spazio aereo, la rotta può essere pianificata direttamente da un punto all'altro o tramite punti di passaggio intermedi (pubblicati o non pubblicati) senza riferirsi alla rete di rotte dei servizi di traffico aereo. All'interno di questo spazio aereo, i voli restano soggetti al controllo del traffico aereo.

Utenti dello spazio aereo: operatori di aeromobili civili (compagnie aeree commerciali e aviazione generale) o militari.

Risposte della Commissione

<https://www.eca.europa.eu/it/Pages/DocItem.aspx?did=50455>

Cronologia

<https://www.eca.europa.eu/it/Pages/DocItem.aspx?did=50505>

Équipe di audit

Le relazioni speciali della Corte dei conti europea illustrano le risultanze degli audit espletati su politiche e programmi dell'UE o su temi relativi alla gestione concernenti specifici settori di bilancio. La Corte seleziona e pianifica detti compiti di audit in modo da massimizzarne l'impatto, tenendo conto dei rischi per la performance o la conformità, del livello delle entrate o delle spese, dei futuri sviluppi e dell'interesse pubblico e politico.

Il presente controllo di gestione è stato espletato dalla Sezione di audit II – presieduta da Iliana Ivanova, Membro della Corte – specializzata nei settori di spesa riguardanti gli investimenti a favore della coesione, della crescita e dell'inclusione. L'audit è stato diretto da George Pufan, Membro della Corte, coadiuvato da Patrick Weldon, capo di Gabinetto e Mircea Radulescu, attaché; Pietro Puricella, primo manager; Afonso Malheiro, capoincarico; Luis De La Fuente Layos, Romuald Kayibanda, David Boothby e Maria Pia Brizzi, auditor.



Da sinistra a destra: Patrick Weldon, Luis De La Fuente Layos, Romuald Kayibanda, Pietro Puricella, Afonso Malheiro, Maria Pia Brizzi, George Pufan, Mircea Radulescu.

Nel presente audit, la Corte ha esaminato l'intervento dell'UE nella fase di realizzazione di SESAR, il pilastro tecnologico dell'iniziativa del cielo unico europeo (Single European Sky, SES). SESAR si prefigge di armonizzare e modernizzare la gestione del traffico aereo in tutta Europa. La Corte conclude che, nel complesso, l'intervento normativo dell'UE sotto forma di progetti comuni ha conferito un valore aggiunto. Essa ha tuttavia rilevato che il finanziamento dell'UE a sostegno della modernizzazione della gestione del traffico aereo non era in gran parte necessario e che la gestione del finanziamento è interessata da alcune carenze. La Corte rivolge una serie di raccomandazioni alla Commissione per aiutarla a migliorare il suo sostegno alla modernizzazione della gestione del traffico aereo.



CORTE
DEI CONTI
EUROPEA



Ufficio delle pubblicazioni

CORTE DEI CONTI EUROPEA
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tel. +352 4398-1

Modulo di contatto: eca.europa.eu/it/Pages/ContactForm.aspx
Sito Internet: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors

© Unione europea, 2019.

Per qualsiasi utilizzo o riproduzione di fotografie o di altro materiale i cui diritti d'autore non appartengano all'Unione europea, occorre chiedere l'autorizzazione direttamente al titolare di tali diritti.

PDF ISBN 978-92-847-2160-3 doi:10.2865/02187 QJ-AB-19-007-IT-N

HTML ISBN 978-92-847-2133-7 doi:10.2865/147995 QJ-AB-19-007-IT-Q