



COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 27.9.2012
COM(2012) 556 final

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO,
AL CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E
AL COMITATO DELLE REGIONI**

La politica estera dell'UE in materia di aviazione – Affrontare le sfide future

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO,
AL CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E
AL COMITATO DELLE REGIONI**

La politica estera dell'UE in materia di aviazione – Affrontare le sfide future

1. INTRODUZIONE

1. L'aviazione svolge un ruolo fondamentale nell'economia europea, per i cittadini come per le imprese dell'Unione. Da essa dipendono infatti 5,1 milioni di posti di lavoro e il settore contribuisce per 365 miliardi di euro, pari al 2,4% del PIL europeo¹, apportando un contributo essenziale alla crescita economica, all'occupazione, al turismo, ai contatti interpersonali oltre che alla coesione regionale e sociale dell'Unione. Come indicato nel Libro bianco della Commissione del 2011 dedicato ai trasporti², l'aviazione è e continuerà a essere un settore essenziale per i collegamenti tra l'Europa e il resto del mondo. Negli ultimi 20 anni l'Unione europea, grazie alla rimozione di ostacoli "storici", è riuscita a trasformare e integrare i mercati nazionali dell'aviazione, che erano frammentati, creando a livello mondiale il più grande e più aperto mercato unico regionale dell'aviazione.
2. L'Europa, tuttavia, è stata colpita più duramente di altre regioni dalla recessione mondiale e la posizione concorrenziale dei suoi vettori aerei internazionali, in particolare, è minacciata da una serie di problemi di differente natura. La tesi sostenuta nella presente comunicazione è che la politica estera dell'UE in materia di aviazione necessita di una rapida e radicale trasformazione per affrontare tali problemi: l'Europa deve mantenere un'industria dell'aviazione forte e competitiva al centro della rete mondiale che collega l'Unione europea con il resto del mondo. È necessario ripensare adeguatamente il ruolo strategico dell'aviazione in generale e in particolare il ruolo svolto dai vettori, dagli aeroporti, dai fabbricanti e dai fornitori di servizi dell'UE in termini di crescita, posti di lavoro e del grande contributo che l'aviazione può apportare alla strategia europea di crescita "Europa 2020" e alla ripresa dell'economia europea. Le compagnie aeree europee sono in prima linea in questa sfida competitiva e lottano per sopravvivere in un mercato internazionale³ estremamente difficile e caratterizzato da culture e sistemi regolamentari diversi, da accordi bilaterali di servizio aereo che limitano l'accesso al mercato e da una concorrenza che nei paesi terzi è spesso distorta da sussidi o pratiche sleali, quali le restrizioni al sorvolo.
3. La presente comunicazione traccia un consuntivo dei progressi realizzati dal 2005 – anno di presentazione della comunicazione della Commissione sull'agenda per la politica estera UE in materia di aviazione⁴ – a oggi. Tale comunicazione era

¹ "Aviation: Benefits Beyond Borders" ("Aviazione: benefici senza confini"), relazione di Oxford Economics per l'ATAG, marzo 2012. Va rilevato che questi dati comprendono notevoli effetti indiretti e indotti che moltiplicano l'impatto del settore dell'aviazione sull'economia.

² "Tabella di marcia verso uno spazio unico europeo dei trasporti – Per una politica dei trasporti competitiva e sostenibile", COM(2011) 144 definitivo, 28.3.2011.

³ Nelle sue previsioni finanziarie del giugno 2012, la IATA ha stimato per le compagnie aeree commerciali mondiali profitti netti di 3 miliardi di dollari nel 2012 ma per quelle europee una perdita netta di 1,1 miliardi di dollari.

⁴ Nel 2005 la Commissione ha presentato una comunicazione dal titolo "Sviluppare l'agenda per la politica estera comunitaria in materia di aviazione" (COM(2005) 79 definitivo, dell'11.3.2005), sulla

incentrata sugli aspetti “classici” delle relazioni e accordi nel campo dell’aviazione internazionale, pur trattando anche diversi altri aspetti rilevanti con una forte dimensione internazionale, che rivestono un ruolo sempre più importante nella crescita del mercato e nella nostra competitività globale, quali: lo sviluppo del cielo unico europeo e del relativo pilastro tecnologico SESAR (Single European Sky ATM Research – Ricerca sulla gestione del traffico aereo nel cielo unico europeo); la politica europea di sicurezza aerea, con un ruolo sempre più rilevante dell’Agenzia europea per la sicurezza aerea (EASA), accordi bilaterali in materia di sicurezza dell’aviazione civile e cooperazione tecnica; la politica europea di sicurezza dell’aviazione civile mirata a prevenire atti di interferenza illecita nell’aviazione civile e negli aeroporti europei e una politica dell’infrastruttura finalizzata allo sviluppo di infrastrutture sostenibili ed efficaci sotto il profilo dei costi. Qualsiasi revisione e rafforzamento della politica estera dell’UE in materia di aviazione deve tenere pienamente conto di questi importanti elementi.

4. La comunicazione conferma che la politica elaborata nel 2005 va nella giusta direzione ma riconosce, al contempo, che a distanza di sette anni il mondo dell’aviazione è radicalmente cambiato. L’aviazione europea ha urgente bisogno di un quadro normativo più solido che consenta lo sviluppo di una concorrenza aperta e leale e ciò è possibile soltanto con un approccio europeo alle relazioni esterne dell’aviazione meglio coordinato. È nell’interesse dei consumatori europei e della competitività del settore che vi sia una volontà politica condivisa di dare impulso ai negoziati a livello UE laddove è dimostrato che esistono un valore aggiunto e benefici economici.
5. L’Unione europea deve fare uso di tutti gli strumenti disponibili, incluse le autorizzazioni del Consiglio a condurre negoziati a livello UE con i principali partner e i paesi destinatari della politica europea di vicinato e, se necessario, difendersi in modo più efficace dalle pratiche scorrette. L’UE deve essere in prima linea per realizzare cambiamenti nei regimi internazionali di proprietà e controllo che permettano ai vettori aerei di importanza mondiale basati nell’Unione europea di mantenere una posizione di primo piano nella rete mondiale per gli anni a venire. In questo ambito dobbiamo tenere costantemente presente che l’obiettivo non è soltanto quello di rafforzare la competitività dell’intera catena di valore dell’aviazione europea, e di tutte le sue componenti, bensì agire nell’interesse del consumatore finale.

1.1. Basarsi sui progressi realizzati dal 2005 – L’ora dei bilanci

6. I risultati conseguiti dalla politica estera dell’UE in materia di aviazione negli ultimi sette anni, che si fondava su tre pilastri – ripristinare la certezza del diritto; creare uno spazio aereo comune con i paesi vicini e definire accordi globali con i principali partner – sono illustrati nell’allegato. In breve, si tratta di risultati considerevoli. Grazie all’impegno coordinato della Commissione europea e degli Stati membri dell’Unione europea, la certezza del diritto è stata ristabilita per circa 1 000 accordi bilaterali di servizio aereo in 117 paesi non UE. Cospicui progressi sono stati conseguiti nello sviluppo di un più grande spazio aereo comune con i paesi vicini. Accordi in tal senso sono già stati firmati con i paesi dei Balcani occidentali, il Marocco, la Giordania, la Georgia e la Moldavia. Altri accordi sono attualmente oggetto di negoziati. I benefici economici totali derivanti dai primi di questi accordi

base della quale il Consiglio ha adottato le conclusioni del Consiglio nel giugno 2005 e il Parlamento europeo una risoluzione nel dicembre 2005.

(Balcani occidentali e Marocco) nel periodo 2006-2011⁵ sono stati stimati a 6 miliardi di euro. Da 2005, inoltre, l'Unione europea ha negoziato accordi globali di trasporto aereo con alcuni dei suoi principali partner commerciali: Stati Uniti, Canada e Brasile.

7. Dal 2005 la politica estera dell'UE in materia di aviazione ha conseguito risultati significativi, consentendo all'UE di divenire un attore di primo piano nell'aviazione mondiale, con benefici tangibili di tipo economico e di altro tipo. D'altro canto è chiaro che i progressi non sono stati rapidi e diffusi come avrebbero dovuto. Il passaggio da una situazione in cui esistevano solo relazioni bilaterali tra gli Stati membri dell'UE e i paesi partner a una situazione mista (fatta di relazioni bilaterali e relazioni a livello UE) ha creato in alcuni casi confusione tra i paesi partner e non ha consentito di definire e difendere sempre al meglio gli interessi dell'Unione europea. Ciò impone di intensificare gli sforzi di coordinamento a livello UE tra la Commissione europea e gli Stati membri come pure la cooperazione con il mondo industriale.
8. I cambiamenti e le sfide che la comunità mondiale dell'aviazione affronta hanno consentito all'UE assumere una posizione di leader nel perseguire una politica ambiziosa e coerente in materia di aviazione internazionale (cfr. di seguito). Tuttavia, la frammentazione nazionale è ancora prevalente e si registra in generale una mancanza di unità e senso di solidarietà a livello UE. Non siamo ancora riusciti a completare in modo organico la politica estera dell'UE in materia di aviazione; siamo ancora eccessivamente influenzati da interessi nazionali e ci affidiamo troppo a iniziative *ad hoc* basate su autorizzazioni di negoziato individuali.
9. Un ulteriore fattore emerso di recente è stata la reazione di un gran numero di partner internazionali all'inclusione dell'aviazione nel sistema di scambio delle quote di emissioni (ETS) dell'UE. Tuttavia, data l'importanza a livello globale di una decarbonizzazione dell'economia, l'Unione europea ritiene che lo sviluppo sostenibile dell'aviazione costituisca una tematica importante nella strategia delle nostre relazioni esterne, sia a livello bilaterale sia a livello mondiale tramite l'ICAO. Le reazioni all'ETS dell'Unione europea dimostrano la necessità di intensificare la collaborazione sulle tematiche del cambiamento climatico al fine di superare gli ostacoli e aumentare le possibilità di una cooperazione reciprocamente benefica. L'Unione europea sostiene fortemente – e ribadisce la sua disponibilità in tal senso – l'idea di definire un approccio globale in sede ICAO sulla questione delle emissioni dell'aviazione per consentire che l'industria dell'aviazione possa svilupparsi in modo sostenibile.
10. I risultati conseguiti nei precedenti sette anni rappresentano un risultato positivo ma chiaramente insufficiente. Il settore mondiale dell'aviazione, fortemente dinamico e in rapido mutamento, fa emergere costantemente nuove sfide che, inoltre, hanno una dimensione sempre più globale; ciò dimostra a sua volta la necessità di fornire risposte comuni a livello UE, dato che la ricerca di soluzioni a livello di singoli Stati membri risulta sempre più difficile.
11. È giunto il momento di far compiere un significativo balzo in avanti alla politica estera dell'UE in materia di aviazione e alla visione che la ispira. È urgente riesaminare e rendere più efficace la strategia in questo ambito. Il ritmo con cui si sta realizzando una liberalizzazione non coordinata del mercato a livello degli Stati

⁵ Booz & Company: "Development of the EU's Future External Aviation Policy" ("Sviluppi della futura politica estera dell'UE in materia di aviazione"), relazione finale, aprile 2012.

membri dell'Unione europea e alcuni paesi non UE è tale che, se non interveniamo ora per rendere la politica estera dell'UE più ambiziosa ed efficace, tra alcuni anni potrebbe essere troppo tardi. E a ciò potrebbe contribuire l'intenzione evidente degli Stati membri di continuare a concedere diritti bilaterali di traffico aereo a paesi terzi senza commisurarne le conseguenze o le implicazioni che ciò potrebbe avere a livello UE. In più non abbiamo fatto sufficienti progressi nel contrastare le restrizioni alla proprietà e al controllo. Questi fattori rischiano di "ingessare" lo sviluppo di un'industria di livello mondiale e di privare i vettori UE di significative nuove fonti di capitale. Risulta pertanto urgente estendere la portata dei negoziati a livello UE a una serie di partner chiave del settore dell'aviazione, la cui importanza è in crescente aumento.

2. LE SFIDE PRINCIPALI IN UN COSTESTO DELL'AVIAZIONE MONDIALE IN RAPIDO MUTAMENTO

2.1. Le tendenze di mercato nel medio e lungo termine

12. Il trasporto aereo è divenuto quasi un diritto acquisto e scontato nell'Unione europea come nel resto del mondo. Ridurre la mobilità non è un'opzione praticabile: la chiave della competitività è la connettività. È comprensibile che le economie emergenti ambiscano fortemente ad aumentare i collegamenti aerei e la graduale comparsa di classi più abbienti in tali mercati contribuirà in modo notevole ad aumentare la domanda di trasporto aereo. Si prevede che entro il 2030 a livello mondiale la classe media sarà quasi il triplo rispetto a oggi (da 1,8 miliardi nel 2010 a 4,9 miliardi nel 2030). Ma nella regione Asia-Pacifico⁶ essa aumenterà di circa sei volte.
13. Nonostante l'attuale crisi economica, nel lungo termine il trasporto aereo a livello mondiale dovrebbe crescere a un ritmo annuo del 5% fino al 2030⁷, registrando a livello composto un aumento di oltre il 150%. La domanda di trasporto aereo è sospinta principalmente dalla crescita economica e dalla prosperità. Poiché tra il 2011 e il 2030 la crescita annua media del PIL in Europa dovrebbe essere dell'1,9%⁸, mentre ad esempio in India e Cina si prevedono tassi di crescita rispettivamente del 7,5% e del 7,2%, la crescita del settore dell'aviazione si sposterà in parte al di fuori dell'Unione europea e l'Asia, e il Medio Oriente in particolare, costituirà il nuovo fulcro dei flussi mondiali di traffico aereo. La metà del nuovo traffico aereo mondiale nei prossimi 20 anni sarà verso, da o all'interno della regione Asia-Pacifico, che entro il 2030, con una quota di mercato del 38%, supererà gli Stati Uniti come leader nel traffico aereo mondiale. A causa di tassi di crescita al di sotto della media, nella maggior parte delle regioni i vettori aerei dell'UE perderanno quote di mercato a beneficio di vettori non UE. Nel 2003 i vettori aerei dell'UE avevano una quota di mercato del 29% di tutta la capacità interregionale al mondo. Si ritiene che entro il 2025 tale quota dovrebbe ridursi al 20%⁹. Ciò significa che, in assenza di interventi, i vettori aerei europei vedranno ridotta la loro capacità di generare benefici e crescita per l'economia europea.

⁶ Airbus: "Delivering the Future: Global Market Forecast 2011-2030" ("Assicurare il futuro: previsioni sul mercato mondiale nel periodo 2011-2030").

⁷ Airbus: "Delivering the Future: Global Market Forecast 2011-2030" ("Assicurare il futuro: previsioni sul mercato mondiale nel periodo 2011-2030").

⁸ Bombardier/Global Insight.

⁹ Booz & Company: "Development of the EU's Future External Aviation Policy" ("Sviluppi della futura politica estera dell'UE in materia di aviazione"), relazione finale, aprile 2012, sulla base di ricerche dell'OAG e dell'AEA.

14. Allo stesso tempo i vettori non UE hanno rafforzato la loro posizione a livello mondiale. Ad esempio, su scala mondiale la crescita più rapida del traffico aereo regionale dovrebbe registrarsi in Medio Oriente, le cui compagnie rappresenteranno nel 2030 una quota dell'11% del traffico aereo mondiale, rispetto al 7% che avevano nel 2010. La natura della competizione a livello mondiale è significativamente mutata con l'ascesa dei vettori aerei del Golfo che forniscono servizi della cosiddetta sesta libertà (collegando i mercati attraverso rotte intercontinentali che transitano per i loro hub), hanno aumentato le loro quote di mercato, si sono preparati in modo aggressivo per il futuro con nuovi investimenti massicci in aeromobili e aeroporti e hanno saputo trarre vantaggio da una rete mondiale di accordi bilaterali di servizio aereo fortemente liberali. Gli Stati della regione del Golfo hanno investito massicciamente nelle infrastrutture aeroportuali, utilizzando *de facto* l'aviazione come strumento strategico per promuovere il ruolo della regione a livello mondiale. Analogamente anche i mercati del Sudamerica hanno registrato una crescita, benché partendo da una base più ridotta. I vettori asiatici hanno promosso costantemente la crescita mentre quelli statunitensi hanno ulteriormente consolidato e migliorato la loro competitività, benché ciò sia stato facilitato dalla legislazione sulla protezione dei creditori.

2.2. Aviazione: modelli commerciali in competizione tra di loro

15. La redditività dei diversi modelli commerciali applicati nell'Unione europea, quali i modelli dei collegamenti da punto a punto e dei servizi di linea, e relativi sistemi di rotte, è importante per quanto riguarda la capacità dei vettori dell'UE di essere competitivi sui mercati esterni.
16. Il settore dei vettori aerei europei sta vivendo cambiamenti significativi. I vettori di linea sono ora sottoposti a una forte concorrenza da parte dei vettori low-cost, che rappresentano oggi circa il 40% della capacità intra-UE offerta e che dovrebbero continuare a crescere in modo significativo¹⁰.
17. Si tratta di un elemento che ha chiaramente un notevole impatto sulle operazioni, l'efficienza e la redditività dei vettori aerei di linea dell'UE. I vettori aerei low-cost sono stati di gran lunga più efficienti nello sfruttare le nuove libertà di mercato create dalla liberalizzazione, stimolando la domanda mediante tariffe più basse e offrendo servizi da punto a punto senza i limiti posti dai voli in coincidenza. Essi, tuttavia, hanno in gran parte limitato la loro operatività ai voli a breve e medio raggio. Negli ultimi anni i principali vettori aerei di linea europei hanno registrato perdite significative nelle loro attività intraeuropee a corto e medio raggio a causa della concorrenza dei vettori low-cost e dei treni ad alta velocità. Tali perdite sono state in parte controbilanciate dalla redditività delle rotte a lungo raggio, che rappresentano le entrate principali di tali vettori. Una politica estera dell'UE in materia di aviazione fortemente dinamica e orientata ai mercati in crescita del lungo raggio creerebbe nuove opportunità commerciali per i vettori dell'UE.

¹⁰ Si prevede che i vettori low-cost registreranno una crescita annua dell'1,4% più rapida rispetto ai vettori aerei di linea globali e che entro il 2030 gestiranno il 19% del traffico aereo mondiale (Airbus: "Delivering the Future: Global Market Forecast 2011-2030" – "Assicurare il futuro: previsioni sul mercato mondiale nel periodo 2011-2030"). L'ELFAA, l'associazione europea delle compagnie aeree a basso costo, ha pubblicato uno studio ("Market Share of Low Fares Airlines in Europe – Final Report – February 2011" – "Quota di mercato delle compagnie aeree low-cost in Europa – Relazione finale – Febbraio 2011", realizzato da York Aviation per conto dell'ELFAA) dal quale emerge che entro il 2020 la quota di mercato delle compagnie aeree a basso costo dovrebbe attestarsi in Europa tra il 45% e il 53%.

18. I vettori di linea dovrebbero continuare a svolgere un ruolo fondamentale nel traffico aereo internazionale, con una quota di mercato del 74% nel 2030¹¹. I vettori di linea continueranno pertanto ad avere un ruolo essenziale per connettere l'Europa al resto del mondo, mentre il contributo dei vettori aerei low-cost in questo ambito dovrebbe essere ridotto, limitandosi essi ad alimentare gli aeroporti di partenza del traffico intercontinentale. In questo senso i due modelli economici potrebbero sviluppare sinergie e convergenze.

2.3. L'importanza degli hub

19. I benefici economici garantiti dagli hub sono risaputi: essi consentono di operare con profitto rotte più "sottili" grazie al traffico di transito. Per essere redditizio un hub ha bisogno di un livello significativo di domanda locale come pure di una rete estesa di servizi di collegamento ("feeder"): è questo il motivo per cui gli hub di maggiore successo sono in genere negli aeroporti delle più grandi città.
20. Pur con qualche limitazione, non c'è motivo per ritenere che i vettori aerei europei non siano in grado di gestire hub redditizi – merci o passeggeri – ora o in un futuro prevedibile. Tuttavia, al fine di preservare la competitività europea deve essere trovata una soluzione efficace ai seguenti problemi: gli investimenti insufficienti nelle infrastrutture aeroportuali e la crescente crisi di capacità che in alcuni hub aeroportuali europei già limita il numero di rotte di collegamento gestibili. Gli investimenti nelle infrastrutture aeroportuali e nello sviluppo degli hub, se giustificati da una domanda forte e sostenibile, rivestono un'importanza fondamentale per consentire agli hub europei di competere con quelli che stanno emergendo in altre parti del mondo. Per questo è importante identificare in una fase iniziale i fattori che limitano la crescita e rimuoverli o, quantomeno, limitarne l'impatto negativo, impiegando tutti i mezzi disponibili per utilizzare in modo più efficiente la scarsa competitività aeroportuale.

3. OBIETTIVI PRINCIPALI DELLA FUTURA POLITICA ESTERA DELL'UE IN MATERIA DI AVIAZIONE

3.1. Garantire una concorrenza equa e aperta

21. Un altro aspetto importante è che i vettori aerei dell'UE devono essere in grado di competere in un contesto aperto, equo e privo di distorsioni.
22. L'Unione europea ritiene che l'esistenza di mercati aperti, e pertanto la concorrenza, costituisca la base migliore per sviluppare relazioni internazionali nel settore dell'aviazione. Dal successo del mercato interno dell'aviazione dell'Unione europea si può trarre una lezione fondamentale: se, da un lato, è essenziale garantire un clima economico che consenta ai vettori dell'UE di competere a livello internazionale, la politica estera dell'UE in materia di aviazione deve, dall'altro, ribadire l'importanza di una concorrenza equa e aperta. Se, ad esempio, per falsare le condizioni del mercato vengono utilizzati sussidi, pratiche scorrette, un'applicazione incoerente del quadro regolamentare e una mancanza di trasparenza nella contabilità delle imprese, diventa legittimo intervenire per difendere l'industria dalla concorrenza sleale.
23. In quanto industria dei servizi l'aviazione opera in un mercato mondiale in cui la competitività dipende da condizioni eque di concorrenza. I vettori aerei con base nell'UE subiscono uno svantaggio competitivo a livello internazionale se i loro costi

¹¹ Airbus: "Delivering the Future: Global Market Forecast 2011-2030" ("Assicurare il futuro: previsioni sul mercato mondiale nel periodo 2011-2030").

di produzione sono più elevati di quelli di altri vettori. La competitività dei vettori aerei dell'UE, molti dei quali sono alle prese con problemi finanziari, viene meno quando gli oneri economici che determinano costi unitari di produzione elevati sono superiori a quelli sostenuti dai vettori di altre parti del mondo. L'applicazione di tasse nazionali diverse al settore aeronautico potrebbe avere un effetto negativo sul mercato interno e sulla competitività delle compagnie aeree con base nell'UE e pertanto richiederebbe un'ulteriore analisi. I vettori dell'UE sono inoltre penalizzati dai costi elevati derivanti dalla congestione degli aeroporti e dello spazio aereo europei oltre che da costi di gestione del traffico aereo e tasse aeroportuali più elevati che altrove. Il costo del lavoro – nell'ambito di una legislazione sul lavoro avanzata e di sistemi di protezione sociale ben sviluppati – è inoltre superiore in Europa che nella maggior parte delle regioni mondiali, come pure più elevati sono i costi di compensazione dei diritti dei passeggeri e delle emissioni di anidride carbonica. Alcuni di questi oneri e costi economici aggiuntivi che penalizzano i voli verso e dall'Europa, rispetto alla situazione in altre parti del mondo, potrebbero continuare a sussistere, almeno per un certo tempo, mentre altri potrebbero in una certa misura essere compensati dall'innovazione, dall'adozione precoce di nuove tecnologie in Europa o da guadagni di produttività o essere affrontati nell'ambito di negoziati con i paesi partner con l'obiettivo di definire condizioni eque di concorrenza, ad esempio garantendo il rispetto delle norme internazionali in materia di lavoro e ambiente.

24. Nel valutare la competitività dell'aviazione UE, e in particolare dei suoi vettori, a livello internazionale, è importante quindi prendere in considerazione l'intera catena di valore dell'aviazione (aeroporti, fornitori di servizi di navigazione aerea, costruttori, sistemi informatizzati di prenotazione, prestatori di servizi di assistenza a terra, ecc.), come pure le strutture dei costi, il livello di esposizione alla concorrenza in altre parti della catena di valore e i meccanismi di finanziamento dell'infrastruttura in altri mercati fondamentali. In ultima analisi, tuttavia, sono i vettori dell'UE a doversi assumere la responsabilità di essere competitivi e di offrire la giusta combinazione di prezzi e servizi di qualità che possa richiamare i consumatori.
25. Altrettanto importante è che la concorrenza, sia all'interno sia all'esterno dell'UE, non venga falsata da pratiche scorrette. All'interno dell'UE la Commissione ha avviato di recente una serie di indagini approfondite di casi di possibili aiuti di Stato concessi ai vettori aerei da aeroporti regionali in diversi Stati membri dell'UE, nel timore che i vettori aerei beneficiari di tali aiuti ottengano un vantaggio economico indebito di cui non beneficiano i concorrenti, falsando così la concorrenza nel mercato unico dell'aviazione dell'UE. Nel 2012 la Commissione ha annunciato inoltre che intende rivedere i propri orientamenti relativi al finanziamento degli aeroporti nonché gli aiuti all'avviamento concessi ai vettori aerei che operano a partire da aeroporti regionali. La recente adozione di norme UE¹² in materia di sicurezza sociale per i lavoratori mobili nell'UE, quale il personale di volo, permetterà di migliorare il funzionamento del mercato unico, in quanto metterà fine alla pratica adottata da taluni vettori aerei di avvalersi dei sistemi di sicurezza sociale meno onerosi a prescindere dalla base di servizio del personale di volo. L'adozione o la modifica di atti legislativi UE può contribuire pertanto a migliorare il contesto economico che consente ai vettori dell'UE di competere a livello internazionale.

¹² Il Parlamento europeo e il Consiglio hanno raggiunto un accordo di codecisione in prima lettura su una proposta della Commissione di modifica del regolamento (CE) n. 883/2004 relativo al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale e del regolamento (CE) n. 987/2009 che stabilisce le modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 883/2004.

26. A livello esterno, il regolamento (CE) n. 868/2004¹³ era inteso a fornire una protezione contro le sovvenzioni e le pratiche tariffarie sleali che arrecano pregiudizio ai vettori dell'UE nella fornitura di servizi aerei a partire da paesi non UE. Tuttavia, molte voci si sono levate a chiedere che, nel settore dell'aviazione, l'UE si doti di strumenti più efficaci per proteggere gli interessi europei dalle pratiche scorrette. Il regolamento (CE) n. 868/2004 non è mai stato utilizzato e, secondo esponenti del settore dell'aviazione, è inutilizzabile in quanto è stato elaborato avendo come modello strumenti utilizzati nella normativa antidumping e antisovvenzioni per le merci, senza adattarlo adeguatamente alle specificità del settore dell'aviazione. I correttivi possibili e gli aspetti procedurali del regolamento sono considerati altrettanto inadeguati per un settore dei servizi. Dovrà quindi essere elaborato uno strumento più adeguato ed efficace per garantire una concorrenza equa e aperta nelle relazioni esterne dell'UE nel settore dell'aviazione.
27. I sistemi dell'aviazione con i quali i vettori aerei e gli hub dell'UE competono nel Golfo sono il risultato di decisioni chiare adottate per fare dell'aviazione un sistema economico strategico che genera benefici per l'economia nel suo insieme. I vettori aerei del Golfo sostengono di non beneficiare di vantaggi competitivi sleali da parte di tali sistemi. Se così è, un immediato passo in avanti potrebbe essere costituito dall'elaborazione – meglio se a livello UE – di clausole standard di “concorrenza leale” da concordare e inserire nei rispettivi accordi bilaterali di servizio aereo con gli Stati membri dell'UE.
28. In questo contesto commerciale nuovo è importante e legittimo che l'Unione europea sia in grado di agire con efficacia a livello internazionale per tutelare la competitività dei vettori aerei UE dalla concorrenza e/o dalle pratiche sleali, quale che sia la loro provenienza.
- 3.2. Una strategia per la crescita basata su “più Europa”**
29. Il settore dell'aviazione UE e, più in particolare i vettori europei di linea attivi a livello internazionale, ha attraversato un periodo difficile e altri seri problemi si profilano all'orizzonte. Per affrontarli sono necessari sforzi rapidi e concertati a livello UE, con interventi coordinati più efficaci dell'attuale sistema bilaterale di negoziati e relazioni. L'Unione europea ha dimostrato che, quando è unita è capace di garantire valore aggiunto. Ciò vale sia nel caso dei negoziati sia quando si tratta di garantire l'adeguato funzionamento degli accordi mediante, ad esempio, posizioni congiunte in sede di comitato misto dei diversi accordi.
30. Lo studio indipendente realizzato per conto della Commissione¹⁴ ha stimato che ulteriori e globali accordi di trasporto aereo a livello di Unione europea con i paesi vicini e i principali partner, soprattutto in mercati a rapida crescita e/o soggetti a restrizioni, garantirebbero benefici economici molto rilevanti, superiori a 12 miliardi di euro per anno. Trai paesi in questione si possono citare la Turchia, la Russia, gli Stati del Golfo¹⁵, il Giappone, l'Egitto e l'India.
31. Il mantenimento di un settore dell'aviazione forte e competitivo e basato in Europa riveste importanza strategica per l'UE. Poiché i mercati dell'aviazione in forte crescita sono attualmente al di fuori dell'Europa, è vitale che l'industria europea

¹³ Regolamento (CE) n. 868/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 aprile 2004 – GU L 162 del 30.4.2004, pag. 1.

¹⁴ Booz & Company: “Development of the EU’s Future External Aviation Policy” (“Sviluppi della futura politica estera dell'UE in materia di aviazione”), relazione finale, aprile 2012.

¹⁵ In particolare gli Emirati arabi uniti e il Qatar.

abbia l'opportuna di crescere anche in tali mercati. Si tratterà quindi di mettere l'industria europea in condizione trarre vantaggio dalle opportunità offerte da un ambiente in rapido mutamento e dall'accesso a nuovi mercati a forte crescita. Per vincere questa sfida sarà necessaria una visione europea coerente e l'UE dovrà inviare un segnale di maggiore coesione per quanto riguarda le sue relazioni esterne nel settore dell'aviazione.

32. La politica estera dell'UE in materia di aviazione dovrebbe perseguire tre obiettivi paralleli, che tuttavia possono convergere con benefici per l'economia nel suo insieme, la crescita e l'occupazione: i) creare benefici per i consumatori (implica un'attenzione forte e continua all'apertura del mercato); ii) salvaguardare la competitività mediante l'adozioni di misure più incisive a livello UE per insistere sulla riforma delle norme di proprietà e controllo, la riduzione degli oneri regolamentari e la creazione di condizioni eque di concorrenza a livello internazionale (tutte misure difficili da realizzare a livello degli Stati membri); e iii) obiettivi di interesse pubblico più ambiziosi che vadano oltre i diritti di traffico (l'approccio UE cercherà pertanto di dare la priorità agli obiettivi di sicurezza pubblica, dell'aviazione e ambientali).
33. La politica estera dell'UE in materia di aviazione e le iniziative ad essa collegate dovrebbero favorire e difendere gli interessi europei in modo più deciso e continuare a promuovere e condividere in modo cooperativo i valori, le norme e le migliori pratiche europee, facendo sì che gli standard più elevati siano applicati nell'industria mediante la cooperazione e la convergenza regolamentari. Tali obiettivi non potranno essere conseguiti in assenza di negoziati coordinati a livello UE con i principali partner.

4. ESPERIENZA ACQUISITA E PROSSIME TAPPE

4.1. Cosa resta da fare rispetto alla tabella di marcia del 2005?

34. Negli ultimi sette anni la politica estera dell'UE in materia di aviazione ha conseguito notevoli risultati, sul piano sia quantitativo che qualitativo (cfr. l'allegato per i dettagli). Non sono mancate tuttavia lacune e risultati realmente deludenti, da cui vanno ricavati gli opportuni insegnamenti.
35. Molti risultati sono stati conseguiti per quanto concerne il primo pilastro (ripristinare la certezza del diritto). Tuttavia, al fine di risolvere determinate questioni ancora in sospeso, è necessario continuare a impegnarsi con taluni partner e adottare con essi un approccio determinato e coordinato a livello UE.
36. Nell'ambito del secondo pilastro (accordi di vicinato) è stata negoziata una serie di accordi significativi che apporteranno benefici sempre maggiori sia alla UE che ai paesi vicini. È necessario ora intensificare e accelerare i contatti con i rimanenti paesi vicini al fine di concludere accordi entro il 2015 con l'Ucraina, la Turchia, la Tunisia, l'Azerbaigian, il Libano, l'Algeria, l'Egitto, la Libia e la Siria (tenendo conto, ovviamente, delle condizioni politiche a livello nazionale e regionale). È importante fare in modo che da questo processo scaturisca nel tempo uno spazio comune dell'aviazione in cui le relazioni con i paesi vicini abbiano carattere aperto e integrato. Poiché nel caso dei paesi vicini l'Unione europea persegue obiettivi simili, non ha più senso che il Consiglio sia chiamato a concedere autorizzazioni a negoziare accordi paese per paese. Sarebbe di gran lunga più efficace concedere alla Commissione una singola autorizzazione a negoziare con i paesi vicini rimanenti, per

quanto ancora a livello di paese per paese. Ciò permetterebbe maggiore flessibilità per quanto riguarda i tempi di avvio dei negoziati.

37. Nell'ambito del terzo pilastro (accordi globali con i partner principali) è stata negoziata una serie di accordi significativi. Si tratta tuttavia di un ambito in cui restano ancora da conseguire obiettivi fondamentali, in particolare per quanto riguarda gli accordi UE-USA e UE-Canada in materia di liberalizzazione delle norme su proprietà e controllo dei vettori aerei.
38. Nonostante i progressi realizzati a livello mondiale verso un regime regolamentare più aperto per il traffico aereo internazionale, gli Stati non hanno ancora riformato le norme arcaiche che disciplinano i regimi di proprietà e controllo delle compagnie aeree. Nella maggior parte degli Stati vigono tuttora norme secondo cui la maggioranza dei diritti di proprietà e controllo dei vettori aerei deve essere in mano a cittadini dello stesso Stato, impedendo così a molti investitori e mercati dei capitali di investire nei vettori aerei, con il risultato di imporre al settore aereo una struttura industriale artificiale che non esiste in altri comparti. Nonostante la dimensione mondiale dell'aviazione non esiste un solo vettore aereo veramente globale, come invece avviene in altri comparti industriali. La consolidazione transfrontaliera, che per molti costituisce un prerequisito affinché il settore aereo diventi economicamente più sostenibile, è soggetta a fortissime limitazioni. Negli USA, ad esempio, gli stranieri non possono detenere più del 25% delle azioni con diritto di voto di un vettore aereo. Tali restrizioni nazionali in materia di proprietà e controllo hanno fatto nascere tre alleanze di vettori aerei di livello mondiale (Star Alliance, SkyTeam e Oneworld) e più specificamente le joint venture create da alcuni dei loro membri su alcune rotte, sono arrivate a svolgere un ruolo che si avvicina molto a quello di vettori aerei globali.
39. Nell'ambito della legislazione UE in vigore, tuttavia, i vettori aerei dell'Unione europea non sono soggetti a restrizioni nazionali per quanto riguarda la proprietà e il controllo e possono essere detenuti da qualsiasi soggetto economico dell'UE. Negli ultimi anni il settore aereo europeo ha visto un processo di consolidazione transfrontaliera organizzato attorno a tre principali gruppi di vettori europei: il gruppo Air France-KLM; il gruppo Lufthansa con SWISS, Austrian Airlines e una quota significativa in Brussels Airlines; e più di recente l'International Airlines Group (IAG) creato come società madre di British Airways, Iberia e ora anche di bmi. Inoltre, la norma UE relativa alla quota di maggioranza della proprietà può essere superata mediante accordi globali con paesi partner che consentano a stranieri di detenere la maggioranza della proprietà e del controllo di un vettore.
40. La tendenza alla consolidazione in Europa ha carattere unico, in quanto le fusioni e le acquisizioni transfrontaliere sono consentite soltanto all'interno dell'UE mentre i regimi di proprietà e controllo sono rimasti sostanzialmente quelli negoziati nel 1944 nell'ambito della Convenzione di Chicago. Le difficoltà risultanti dalle attuali disposizioni in materia di proprietà e controllo sono significative e richiedono negoziati con i paesi partner e strutture di governance estremamente complesse. Ciò significa che inevitabilmente non possono essere colti tutti i benefici della consolidazione. I vettori facenti parte di alleanze cooperano sempre più strettamente per offrire ai consumatori servizi di linea basati su multi-hub integrati a livello mondiale.
41. Una parte del problema nella rimozione delle restrizioni in materia di proprietà e controllo è la necessità – affinché la riforma abbia senso – di assicurarsi l'accordo di

una massa critica del mercato mondiale o di una grande percentuale di paesi. Per avviare una riforma globale delle norme in materia di proprietà e controllo, il punto di partenza logico è il mercato transatlantico. Poiché l'UE e gli USA rappresentano da soli circa la metà del traffico aereo mondiale, essi costituiscono un blocco potente e la creazione di vettori genuinamente transatlantici darebbe un notevole impulso alla situazione. È giunto il momento di avanzare ulteriormente nel solco tracciato dall'accordo sui trasporti aerei UE-USA e liberalizzare la proprietà e il controllo dei vettori aerei per consentire a quest'ultimi di attrarre investimenti a prescindere dalla nazionalità degli investitori. Tuttavia, l'importante obiettivo strategico che consiste nell'ammettere gli investimenti stranieri nei vettori aerei dovrebbe essere perseguito con maggiore decisione – sia a livello bilaterale tra l'UE e altri partner fondamentali sia a livello mondiale e multilaterale, in particolare tramite l'ICAO. L'Unione europea dovrebbe essere più decisa per valutare in che modo si possano risolvere i problemi determinati dall'attuale normativa in materia di proprietà e controllo, in particolare con i paesi che ne condividono la posizione, cercando, al contempo, di affrontare il problema della necessità dei vettori aerei di accedere ai capitali e di rendersi più attraenti agli occhi dei mercati finanziari. La conclusione di accordi di libero scambio può svolgere un utile ruolo complementare per rimuovere le restrizioni.

42. È importante inoltre concludere i negoziati con l'Australia e cominciare a cogliere i primi benefici dall'accordo UE-Brasile, la firma del quale ha purtroppo subito un ritardo.

43. Il terzo pilastro presenta inoltre un elevato potenziale per conseguire ulteriori benefici. Ad esempio, già nel 2005 la Commissione aveva dimostrato che da futuri accordi globali con Cina, Russia e India sarebbero scaturiti benefici significativi e per questo motivo aveva chiesto le autorizzazioni – che non sono state ancora concesse – a negoziare con tali paesi. Poiché i potenziali benefici menzionati sono stati confermati da uno studio indipendente effettuato per conto della Commissione, l'obiettivo di sottoscrivere accordi globali con tali partner fondamentali dovrebbe essere mantenuto e perseguito. Lo studio ha inoltre dimostrato i notevoli benefici potenziali derivanti dalla conclusione di accordi globali con una serie di altri partner significativi.

4.2. Principi fondamentali che orientano la futura politica estera dell'UE in materia di aviazione

44. Alla luce del rafforzamento del mercato unico, della nascita di vettori aerei di dimensioni europee e sempre più plurinazionali nella loro struttura proprietaria e dell'estendersi delle competenze dell'UE a praticamente tutti gli ambiti dell'aviazione, è giunto il momento che l'Unione europea adotti un approccio molto più coordinato e assertivo nelle sue relazioni esterne in materia di aviazione. In alcuni casi può essere sufficiente rafforzare il livello esistente di coordinamento tra la Commissione europea, gli Stati membri e il settore dell'aviazione, continuando a intrattenere relazioni con i paesi partner su base bilaterale. A tal fine sarà necessario rafforzare e definire in modo più chiaro le disposizioni UE in materia di coordinamento e trasparenza. L'esperienza dimostra tuttavia che le relazioni bilaterali, anche quando sono coordinate, rischiano di non garantire risultati ottimali. I negoziati condotti a livello UE, che si basano sull'unità dell'UE e sono autorizzati dal Consiglio, rappresentano in generale uno strumento più adeguato ed efficace per perseguire gli interessi europei. Questo approccio dovrebbe pertanto essere

sviluppato come pratica generale per trattare con i partner principali anziché essere, come oggi, un'eccezione alla regola.

45. L'UE dovrebbe continuare a far mostra di audacia nel promuovere una maggiore apertura e liberalizzazione nel settore dell'aviazione, garantendo al contempo il raggiungimento di un livello soddisfacente di convergenza regolamentare. Laddove necessario dovrebbe inoltre ergersi a difesa dell'industria dell'economia e dell'occupazione nell'UE e garantire che siano dispiegati gli strumenti per difenderne gli interessi. Nei negoziati con i paesi partner dovrebbe essere tributata la necessaria attenzione alle norme in materia di lavoro e ambiente e garantito il rispetto delle convenzioni e degli accordi internazionali in ambedue gli ambiti per evitare distorsioni del mercato e prevenire una competizione al ribasso.
46. Anche nel contesto mondiale dell'aviazione sono necessari cambiamenti e qui l'ICAO può assumere un ruolo guida per modernizzare il quadro che disciplina attualmente il mercato mondiale dell'aviazione, come fa in altri ambiti fondamentali, quali la sicurezza. L'ICAO può contribuire a sviluppare ulteriormente il quadro economico regolamentare per il settore dell'aviazione mondiale, anche in materia di liberalizzazione della proprietà e del controllo dei vettori aerei, garantendo l'istituzione di un quadro regolamentare mondiale a favore di una concorrenza leale e assicurando uno sviluppo ecosostenibile del settore.

4.3. Migliorare le relazioni con i partner fondamentali

47. La presente comunicazione ha sottolineato l'importanza strategica che riveste per l'UE un'industria dell'aviazione europea competitiva comprendente i vettori UE di linea di dimensione mondiale. La prima condizione per conseguire questo obiettivo è la necessità di tutelare la competitività dell'industria e la seconda quella di garantirle opportunità di accesso al mercato in modo che possa competere e operare nei mercati più importanti. In particolare, date le sue caratteristiche peculiari, il settore europeo merci e posta è penalizzato in tutto il mondo da accordi di servizio aereo bilaterali restrittivi e dovrebbe avere un trattamento prioritario quando saranno rimossi gli ostacoli di accesso al mercato. Di seguito sono illustrate le modalità con cui l'UE dovrebbe calibrare la propria risposta alle sfide relative a determinati mercati e partner strategici.
48. La Turchia – attore fondamentale a livello regionale – rappresenta per l'UE uno dei mercati strategici e a più rapida crescita nel settore dell'aviazione. Dopo gli Stati Uniti la Turchia, con 30 milioni di passeggeri trasportati nel 2010, è il paese con il maggior flusso di traffico aereo da e verso l'UE. A partire dal 1999 il traffico passeggeri UE-Turchia ha registrato una crescita media annua superiore al 9%, ovvero tre volte più del traffico passeggeri UE-Marocco e oltre il doppio del volume di traffico per i servizi passeggeri tra UE e Russia. La Turchia e l'Unione europea hanno interessi comuni in molti settori dell'aviazione e le possibilità di cooperazione sono notevoli. Il settore dell'aviazione nella regione presenta tuttavia anche alcuni aspetti problematici che devono essere risolti in quanto arrecano danno ad ambedue le parti. È necessario mettere a punto con la Turchia un'agenda di cooperazione positiva e pragmatica che consentirebbe di realizzare progressi reciprocamente benefici nella soluzione di aspetti concreti che interessano la regione. In particolare si dovrebbe puntare alla conclusione di un accordo bilaterale in materia di sicurezza. Se saranno realizzati progressi nella soluzione di tali ostacoli, si potrà lavorare alla definizione di un accordo globale.

49. Per quanto riguarda la Russia, i tempi sono maturi per stabilire relazioni più coerenti, stabili e ambiziose che permettano di garantire ai vettori aerei di entrambe le parti la stabilità necessaria per la programmazione delle attività. È urgente che la Russia dimostri l'impegno assunto con l'accordo del 2011 ad attuare i "Principi concordati sulla modernizzazione del sistema di sorvolo della Siberia". A parte questo, le possibilità di cooperazione sono ampie e significativi sono pure i potenziali benefici per la Russia e l'UE di una genuina partnership strategica o anche solo di una relazione normalizzata. Uno stallo nelle relazioni comporterebbe d'altro canto costi elevati. Non appena rimossi gli attuali ostacoli, l'Unione europea dovrebbe proporre una tabella di marcia con l'obiettivo ultimo di pervenire ad un accordo globale UE-Russia nel settore dell'aviazione.
50. Negli ultimi anni le relazioni con gli Stati del Golfo sono state in gran parte un processo a senso unico di apertura dei mercati UE ai vettori aerei del Golfo, determinando significativi squilibri nelle opportunità. Allo stesso tempo permangono dubbi sulla conformità alle norme internazionali e sulla trasparenza della rendicontazione finanziaria di alcuni vettori del Golfo. Inoltre, alcuni Stati del Golfo si sono dimostrati riluttanti ad accettare o persino a prendere in considerazione norme di "concorrenza equa" con i singoli Stati membri dell'Unione europea. Questa tendenza deve essere invertita, in primo luogo per garantire la trasparenza e la concorrenza aperta e leale e poi, su tale base, per continuare a sviluppare il mercato. Sarebbe opportuno che tale processo venisse coordinato a livello UE, definendo accordi globali nel settore dell'aviazione tra l'Unione europea e i paesi più importanti.
51. L'Asia sta assumendo rapidamente un ruolo sempre più rilevante nel contesto dell'aviazione mondiale e costituisce pertanto un mercato in cui, ovviamente, i vettori aerei dell'UE non possono permettersi di non essere presenti. Molti paesi asiatici praticano ora politiche maggiormente liberali nel settore dell'aviazione e diversi di loro hanno manifestato interesse a concludere accordi globali con l'Unione europea. L'UE dovrebbe perseguire queste opportunità, a condizione che i paesi citati riconoscano pienamente la legislazione dell'UE nel settore dell'aviazione, compreso il principio della designazione UE, e che i loro mercati garantiscano condizioni paritarie e di equa concorrenza per entrambe le parti. È dimostrato che la stipula da parte dell'UE di accordi globali sui trasporti aerei con Cina, India e Giappone potrebbe garantire benefici economici significativi. Tali accordi dovrebbero quindi essere perseguiti. L'UE segue inoltre con grande interesse gli sviluppi in seno all'ASEAN, che dovrebbero condurre entro il 2015 alla creazione di un mercato unico dell'aviazione ASEAN interamente liberalizzato con caratteristiche molto simili a quelle che hanno portato alla creazione di un mercato regionale dell'aviazione aperto in Europa. Ciò dovrebbe tradursi in nuove e interessanti opportunità di cooperazione tra l'Unione europea e l'ASEAN che potrebbero, in seguito, sfociare in un accordo globale UE-ASEAN nel campo dell'aviazione. In questo ambito Singapore ha assunto un ruolo guida, presentandosi come "esploratore" per consentire all'UE di intensificare la propria presenza nell'ASEAN e oltre tale mercato.
52. Analoghi sviluppi a livello regionale sono in atto in altre parti del mondo, compresa l'America Latina, dove la continua consolidazione in corso tra le compagnie aeree deve essere considerata favorevolmente in quanto offre la possibilità di sviluppare relazioni blocco a blocco più strette che meritano un'ulteriore apertura del mercato.

53. Il mercato dell'aviazione africano presenta potenzialità di crescita nel lungo termine. Attualmente nelle relazioni UE-Africa nel settore dell'aviazione la priorità è data al miglioramento della sicurezza dell'aviazione civile nel continente africano, favorendo la creazione e la gestione di organizzazioni regionali di monitoraggio della sicurezza e fornendo assistenza ai paesi che figurano nell'elenco dei vettori aerei soggetti a un divieto operativo all'interno dell'Unione europea.

4.4. Gli strumenti da impiegare

54. L'Unione europea desidera sviluppare con i suoi principali partner relazioni forti, organiche e reciprocamente benefiche nel settore dell'aviazione. Ciò va ben oltre il semplice aspetto della liberalizzazione dei diritti di traffico e dovrebbe comprendere, ad esempio, la cooperazione in campo regolamentare, tecnologico e industriale. Gli accordi globali sottoscritti nel settore aereo con i paesi vicini e con i partner più importanti, e che condividono la posizione dell'UE, dovrebbero affrontare e sincronizzare le condizioni regolamentari atte a garantire una concorrenza leale e un'industria dell'aviazione sostenibile, prendendo in considerazione aspetti essenziali quali la sicurezza, l'ambiente e la regolamentazione economica.

55. La presente comunicazione ha ribadito l'importanza di mantenere competitiva l'industria europea dell'aviazione. Per garantire il conseguimento di tale obiettivo strategico, sono necessari un coordinamento più sistematico, una maggiore solidarietà e l'uso di tutti gli strumenti a disposizione dell'UE, della Commissione europea, degli Stati membri dell'Unione europea, dell'industria europea e delle istituzioni e agenzie europee attive nel settore dell'aviazione. In questo modo aumenteranno anche i potenziali benefici per i partner dell'UE. Tale obiettivo può essere conseguito con modalità diverse da valutare congiuntamente.

56. È importante che tutte le parti interessate siano quanto più possibile pienamente coinvolte nella definizione delle strategie e poi nei negoziati, comprese le fasi preparatorie. Per questo motivo la Commissione è pronta a riesaminare le disposizioni pratiche per garantire negoziati trasparenti e inclusivi. Allo stesso tempo è necessario garantire che le relazioni esterne dell'UE in materia di aviazione siano disciplinate da processi efficaci, efficienti e non eccessivamente burocratici.

57. La Commissione ritiene che uno strumento più efficace per garantire una concorrenza leale rappresenti una componente importante dell'armamentario che l'UE dovrà mettere a punto per sviluppare ulteriormente la sua politica estera nel campo dell'aviazione. Il regolamento 868/2004 si è dimostrato complesso e inutilizzabile per l'industria dei servizi nel settore dell'aviazione e, dopo una valutazione completa del suo impatto, la Commissione procederà a un riesame e, se necessario, formulerà proposte per l'adozione di misure più appropriate una volta consultate tutte le parti interessate.

5. CONCLUSIONI

58. È giunto il momento che gli Stati membri dell'UE, il Consiglio e il Parlamento europeo prendano attentamente in considerazione le modalità per definire al meglio la futura politica estera dell'UE in materia di aviazione e di adottare le decisioni necessarie affinché una politica più ambiziosa possa essere all'altezza delle difficili sfide che incombono oggi sul settore dell'aviazione europea e liberare tutte le potenzialità con cui l'aviazione può contribuire all'economia europea.

QUALI RISULTATI HA COSEGUITO FINORA LA POLITICA ESTERA DELL'UE IN MATERIA DI AVIAZIONE?

La nascita di una politica estera dell'UE in materia di aviazione

1. Lo sviluppo di una politica estera dell'UE in materia di aviazione è stata la logica conseguenza della creazione del mercato interno dell'UE e delle norme comuni ad esso associate. Una pietra miliare in questo ambito è stata la sentenza della Corte di giustizia europea nelle cause “open skies” (“cieli aperti”) pronunciata il 5 novembre 2002¹⁶ e nella quale la Corte stabiliva che i) l'Unione acquista una competenza esterna esclusiva quando gli accordi internazionali rientrano nell'ambito di applicazione delle norme comuni; e che ii) i requisiti nazionali in materia di proprietà e controllo ai fini della designazione dei vettori aerei nell'ambito degli accordi bilaterali sui servizi aerei violano la libertà di stabilimento sancita dai trattati UE.
2. Nel giugno 2003 il Consiglio ha concesso alla Commissione le autorizzazioni a negoziare un accordo globale sul trasporto aereo con gli Stati Uniti e “accordi orizzontali” con altri Stati non UE al fine di conformare al diritto UE i rispettivi accordi bilaterali con Stati membri dell'Unione europea.
3. Nel giugno 2005 il Consiglio ha stabilito che la politica estera dell'UE in materia di aviazione doveva fondarsi su tre “pilastri” fondamentali con l'obiettivo di: i) rendere tutti gli accordi bilaterali sui servizi aerei che gli Stati membri hanno con paesi terzi conformi al diritto dell'UE a seguito della sentenza “cieli aperti” della Corte di giustizia, in particolare sopprimendo i requisiti nazionali in materia di proprietà e controllo e riconoscendo quindi la libertà di stabilimento dei vettori aerei dell'Unione; ii) creare entro il 2010 uno spazio comune dell'aviazione con la partecipazione dei paesi vicini a sud e a est dell'UE; e iii) negoziare a livello UE accordi globali con altri partner fondamentali sulla base di autorizzazioni individuali al negoziato nei casi in cui sia dimostrato il valore aggiunto di un accordo a livello di Unione europea.

Se è vero che restano molti problemi da risolvere e molto lavoro da fare, è altrettanto vero che dal 2005 sono stati realizzati molti progressi sui tre pilastri.

Progressi compiuti nell'ambito dei tre pilastri

Primo pilastro – Ripristinare la certezza del diritto

4. La necessità di ripristinare una solida base giuridica nelle relazioni con l'UE in materia di aviazione è stata accettata a livello mondiale; tranne poche eccezioni, essa non costituisce più un reale problema. 117 paesi non UE hanno riconosciuto il principio della designazione UE. Di questi, 55 hanno accettato di modificare i rispettivi accordi bilaterali con gli Stati membri dell'UE mediante accordi orizzontali con l'Unione europea, mentre gli altri Stati lo hanno fatto su base bilaterale con i singoli Stati membri dell'UE. In totale, circa 1 000 accordi bilaterali sui servizi aerei – che rappresentano il 75% di tutto il traffico passeggeri extra UE – sono stati resi conformi al diritto UE sul piano giuridico. Per completare l'attuazione della designazione UE occorre, tuttavia, trovare un accordo con alcuni paesi di rilievo nel campo dell'aviazione, come l'India, la Cina e la Corea del Sud, ma anche il Sudafrica, il Kenya, la Nigeria e il Kazakistan. Di questi paesi solo il Sudafrica, il

¹⁶ Cause intentate dalla Commissione europea contro otto Stati membri in relazione ai loro accordi bilaterali sui servizi aerei sottoscritti con gli Stati Uniti.

Kenya, la Nigeria e il Kazakistan non hanno riconosciuto la designazione UE. Laddove esistono organizzazioni regionali, come in Africa e nel Sud-est asiatico, è preferibile seguire un approccio regionale, negoziando accordi da blocco a blocco. Tali accordi orizzontali da blocco a blocco dovrebbero presentare elementi di reciprocità (in particolare per quanto riguarda le disposizioni in materia di proprietà e controllo) che consentano il riconoscimento reciproco progressivo dei rispettivi mercati regionali dell'aviazione con benefici per entrambe le parti. Ripristinare la certezza del diritto, di preferenza su base regionale da blocco a blocco con le comunità economiche regionali quando quest'ultime hanno il potere di concludere accordi orizzontali, continua a essere il prerequisito di una cooperazione più ampia in settori chiave dell'aviazione, quali la sicurezza, la regolamentazione economica, la gestione del traffico aereo e l'ambiente.

5. I risultati ottenuti sono significativi. I cambiamenti menzionati riconoscono la rimozione delle restrizioni nazionali in materia di proprietà e controllo imposte ai vettori UE, come previsto dal diritto dell'Unione europea. Ne consegue che i vettori aerei dell'UE possono offrire servizi da qualsiasi Stato membro dell'UE verso paesi non UE, a condizione che i diritti di designazione e di traffico siano disponibili nell'ambito dei pertinenti accordi bilaterali sui servizi aerei. Inoltre, sono riconosciute le fusioni tra vettori dell'UE. Ma soprattutto è stata ripristinata la certezza del diritto per gli accordi bilaterali, fatto rilevante per tutti gli operatori.

Secondo pilastro – Creare uno spazio aereo comune con i paesi vicini

6. Anche nello sviluppo di un più ampio spazio comune dell'aviazione sono stati messi a segno solidi progressi. L'Unione europea ha negoziato una serie di importanti accordi sui servizi aerei con paesi vicini, che saranno la base di un futuro spazio comune dell'aviazione fondato su un processo parallelo di graduale apertura del mercato e convergenza regolamentare verso le normative e la legislazione dell'UE in materia di aviazione e comprendente circa 55 paesi e un miliardo di abitanti, ovvero il doppio della popolazione dell'UE. Oltre che con la Svizzera, la Norvegia e l'Islanda, che fanno parte del mercato interno dell'aviazione, sono stati firmati accordi globali sui trasporti aerei con i Balcani occidentali¹⁷, il Marocco, la Georgia, la Giordania, la Moldova mentre un accordo è stato siglato con Israele. Negoziati sono in corso con l'Ucraina e il Libano e dovrebbero essere avviati in tempi brevi con la Tunisia e l'Azerbaigian e successivamente anche con l'Armenia.
7. L'impatto economico dei primi accordi conclusi con i paesi vicini si è rivelato misurabile e significativo. Uno studio indipendente realizzato per conto della Commissione europea¹⁸ ha stimato che i benefici economici complessivi dell'accordo UE-Marocco (2006) sono stati superiori a 3,5 miliardi di euro nel periodo 2006-2011, con un aumento notevolissimo del traffico aereo tra l'UE e il Marocco, l'apertura di molte nuove rotte, l'ingresso sul mercato di nuovi vettori e che esso garantisce una maggiore concorrenza e possibilità di scelta e tariffe più basse. Concretamente dal 2005 si è registrato un calo reale delle tariffe passeggeri di circa il 40%. Analogamente l'accordo tra UE e Balcani occidentali (l'accordo ECAA) ha generato un beneficio economico complessivo di oltre 2,4 miliardi di euro tra il 2006 e il 2011. Circa l'80-85% di tale beneficio è dato dal risparmio realizzato

¹⁷ Accordo multilaterale firmato con i seguenti paesi: Albania, Bosnia-Erzegovina, Croazia, ex Repubblica iugoslava di Macedonia, Montenegro, Serbia e l'UNMIK.

¹⁸ Booz & Company: "Development of the EU's Future External Aviation Policy" ("Sviluppi della futura politica estera dell'UE in materia di aviazione"), relazione finale, aprile 2012.

dai consumatori grazie alla riduzione delle tariffe, mentre la percentuale rimanente rappresenta altri guadagni di produttività ed efficienza.

8. I paesi vicini hanno compiuto sforzi notevoli per allineare i rispettivi quadri regolamentari alla legislazione dell'UE in settori fondamentali quali la sicurezza, la gestione del traffico aereo, l'ambiente, i diritti dei passeggeri, la regolamentazione economica e gli aspetti sociali, nell'interesse dei consumatori e del settore dell'aviazione, nell'Unione europea come nei paesi vicini. L'UE offre ai paesi vicini un'assistenza significativa per aiutarli ad allineare le relative legislazioni alle norme UE. Entrambe le parti hanno stabilito di accordare diritti di traffico supplementari (nell'ambito della 5a libertà, ovvero il diritto di effettuare operazioni di trasporto tra un paese partner e punti intermedi e o punti situati oltre, come parte di un servizio che ha inizio/fine dal paese di stabilimento del vettore) da utilizzare una volta completato il processo di armonizzazione regolamentare. Nel caso dei Balcani occidentali, l'applicazione precoce delle norme UE in materia di aviazione nell'ambito dell'accordo ECAA contribuirà anche al loro impegno nell'ambito del processo di adesione all'UE.
9. Le relazioni con uno dei principali paesi vicini, la Russia, si sono rivelate difficili. Potenzialmente la Russia è un partner estremamente importante per l'Unione europea data la sua prossimità geografica e la situazione di dipendenza reciproca che crea significative opportunità commerciali. Ad esempio, più del 40% del traffico internazionale di passeggeri della Russia ha come destinazione l'Unione europea. Tuttavia, le possibilità di realizzare benefici reciproci non sono pienamente sfruttate.
10. Il 2011 ha segnato un punto di svolta per quanto riguarda il riconoscimento del diritto UE. Nel settembre 2011, infatti, la Russia ha accettato per la prima volta di inserire il principio della designazione UE nei suoi accordi bilaterali sui servizi aerei con gli Stati membri dell'UE, un processo che è ormai in via di completamento.
11. Resta tuttavia da risolvere un problema di notevole importanza: il sistema di tariffazione applicato dalla Russia per addebitare l'uso delle rotte siberiane ai vettori dell'UE che volano verso destinazioni asiatiche. Si è stimato che i vettori aerei dell'UE devono versare annualmente più di 300 milioni di euro – la maggior parte dei quali, a quanto sembra, va a beneficio di un loro concorrente diretto – per il sorvolo della Siberia. Alla fine del 2011 la Commissione europea e il governo russo, in uno scambio di lettere, si sono impegnati ad applicare integralmente entro il 1° luglio 2012 i “Principi concordati sulla modernizzazione del sistema di sorvolo della Siberia”, che erano stati negoziati, concordati e firmati nel 2006. L'Unione europea si aspetta che la Russia onori questo impegno internazionale e si riserva il diritto di adottare le misure del caso se ciò non dovesse avvenire.

Terzo pilastro – Accordi globali con altri partner principali

12. Nell'ambito del terzo pilastro l'UE ha negoziato accordi con alcuni dei principali partner. Si tratta di accordi globali che perseguono una combinazione di obiettivi: aprire il mercato, creare condizioni per una concorrenza aperta e leale mediante la convergenza regolamentare, liberalizzare la proprietà e il controllo dei vettori aerei e risolvere questioni inerenti all'attività commerciale.
13. La prima e la seconda fase dell'accordo con gli Stati Uniti sono state firmate rispettivamente nel 2007 e nel 2010. Nel dicembre 2009 è stato firmato un accordo con il Canada che prevede una graduale apertura del mercato sulla base delle modifiche che il Canada apporterà alla propria legislazione sugli investimenti

stranieri. Nel marzo 2011 è stato siglato con il Brasile un accordo globale sui servizi aerei, che il Brasile tuttavia non ha ancora firmato. Il Consiglio ha inoltre concesso alla Commissione le autorizzazioni a negoziare accordi globali con l'Australia e la Nuova Zelanda, paesi con i quali i negoziati sono ancora in corso.

14. L'accordo UE-USA ha avuto un'importanza fondamentale nel far sì che gli accordi internazionali nel campo dell'aviazione non si limitassero a semplici negoziati sull'accesso al mercato basati sulla reciprocità. Per la prima volta un accordo internazionale di grande portata ha riconosciuto la necessità di esaminare e armonizzare le condizioni di concorrenza al fine di garantire una concorrenza leale. L'UE e gli USA hanno elaborato un nuovo modello di accordo che rende più agevole il ruolo dell'aviazione. Fino ad oggi gli accordi con gli USA e il Canada sono stati applicati soltanto in un periodo di crisi economica che ha avuto un impatto negativo sulla maggior parte dei mercati dell'aviazione, ma i benefici attesi sono molto significativi come significative sono le dimensioni del mercato transatlantico. Uno studio¹⁹ realizzato per conto della Commissione ha concluso che un accordo UE-USA su uno spazio aperto dell'aviazione genererebbe nei primi cinque anni più di 25 milioni di passeggeri supplementari (dell'Unione europea e statunitensi) e oltre 15 miliardi di benefici per i consumatori. Esso consentirebbe inoltre di creare – complessivamente nell'UE e negli USA – più di 80 000 nuovi posti di lavoro. I benefici e i guadagni di efficienza della cooperazione e convergenza regolamentari e gli effetti dell'operato dei comitati misti istituiti dagli accordi sono già evidenti. Nell'ambito dell'accordo UE-USA, ad esempio, il comitato misto ha affrontato un'ampia serie di aspetti, tra cui l'accesso al mercato, la cooperazione e la convergenza regolamentari e le condizioni di concorrenza; esso costituisce un forum prezioso per valutare l'applicazione dell'accordo e affrontare gli ostacoli alle attività commerciali. Il comitato misto, ad esempio, ha svolto un ruolo di catalizzatore per quanto riguarda l'accordo UE-USA del giugno 2012 relativo alla sicurezza del trasporto merci, che consentirà di velocizzare e rendere più sicure le operazioni merci, grazie al reciproco riconoscimento dei rispettivi regimi di sicurezza per le merci.

¹⁹ “The Economic Impacts of an Open Aviation Area between the EU and the US” (“Gli impatti economici di uno spazio aperto dell'aviazione tra l'UE e gli USA”), relazione finale, gennaio 2007, Booz Allen, Hamilton.