



Bruxelles, 8.6.2017
COM(2017) 286 final

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

Aviazione: un'Europa aperta e connessa

{SWD(2017) 207 final}

1. INTRODUZIONE

1.1. Un settore dell'aviazione forte per un'Unione più forte

L'aviazione è di cruciale importanza per l'Unione europea. Motore di crescita economica, essa crea posti di lavoro, facilita il commercio e consente alle persone di viaggiare. Oggi l'aviazione europea rappresenta il 26% del mercato mondiale; il suo contributo al prodotto interno lordo europeo ammonta a 510 miliardi di EUR l'anno e da essa dipendono 9,3 milioni di posti di lavoro in Europa.

La presenza di mercati dell'aviazione liberi e connessi permette di offrire voli più convenienti verso un ventaglio più ampio di destinazioni in tutto il mondo. La connettività aerea assume rilevanza per i passeggeri, per le imprese e per l'economia nel suo complesso, poiché quanto più una città, una regione o un paese sono collegati per via aerea ad altre destinazioni in Europa e in altre parti del mondo, tanto maggiore è la crescita che si può generare. Nei 25 anni trascorsi dalla creazione del mercato unico dell'aviazione dell'UE, il trasporto aereo ha registrato un aumento considerevole. Da meno di 10 000 voli al giorno nel 1992 si è passati a circa 23 000 nel 2016 e, rispetto al passato, i passeggeri hanno accesso a un maggior numero di destinazioni. Oggi vi sono circa 7 400 rotte contro meno di 2 700 nel 1992. Nel 2015 gli aeroporti dell'UE hanno accolto più di 1,45 miliardi di passeggeri in partenza o in arrivo.

L'aviazione europea deve, in maniera sostenibile, restare competitiva a livello mondiale e cogliere le opportunità offerte da un'economia globale in rapido mutamento. Tale il motivo per cui nel dicembre 2015 la Commissione ha presentato "Una strategia per l'aviazione in Europa"¹, tracciando una visione ambiziosa per il futuro dell'aviazione europea. L'obiettivo è dare impulso all'economia europea, consolidandone la base industriale e rafforzandone la leadership mondiale nel settore dell'aviazione e, nel contempo, affrontando le sfide ambientali e climatiche: in questo modo la strategia contribuisce direttamente alle [priorità strategiche](#) della Commissione.

1.2. La strategia per l'aviazione in Europa sta realizzando i suoi obiettivi

Nella strategia per l'aviazione in Europa sono stati presentati diversi interventi programmatici da attuare nei prossimi anni. La presente comunicazione, insieme alla proposta e agli orientamenti nella stessa citati, presentati simultaneamente, contribuiscono alla strategia e più precisamente alle azioni volte a conseguire i seguenti obiettivi:

- mantenere la leadership nell'aviazione internazionale, salvaguardando la concorrenza e facilitando gli investimenti esteri nelle compagnie aeree dell'UE;
- affrontare il problema dei limiti alla crescita nei cieli europei, migliorando la connettività e l'efficienza dello spazio aereo.

2. UN LEADER NEL CAMPO DELL'AVIAZIONE INTERNAZIONALE

2.1. Salvaguardare la concorrenza nel settore dell'aviazione

¹ Comunicazione della Commissione "Una strategia per l'aviazione in Europa", COM(2015) 598 final.

L'UE sta migliorando l'accesso al mercato e le opportunità di investimento per l'aviazione europea in importanti mercati esteri, aiutandola a incrementare la propria presenza internazionale e garantendo condizioni di libero mercato per tutte le compagnie aeree dell'UE. La conclusione di accordi sull'aviazione tra l'UE e i paesi terzi favorisce un mercato libero e connesso, offrendo un maggior numero di voli e di destinazioni a prezzi più economici. Alcuni di questi accordi sono già operativi, altri sono in fase di negoziazione o in attesa di essere firmati (Ucraina), altri ancora dovrebbero essere discussi nei prossimi anni sulla base delle raccomandazioni della Commissione al Consiglio affinché quest'ultimo autorizzi l'avvio di ulteriori negoziati.

Poiché l'accesso ai mercati non è attualmente disciplinato a livello internazionale, né nell'ambito dell'Organizzazione mondiale del commercio né in quello dell'Organizzazione dell'aviazione civile internazionale, l'UE ricorre ai propri accordi sull'aviazione per stabilire le condizioni di apertura del mercato con i paesi terzi al fine di creare condizioni di prevedibilità e certezza giuridiche per gli investitori.

Tuttavia, in assenza di un siffatto accordo tra l'UE e il paese terzo interessato o nei casi in cui gli accordi vigenti (a livello UE o nazionale) non prevedano norme sufficienti contro le pratiche lesive della concorrenza, le compagnie aeree dell'UE possono subire tali pratiche da parte di paesi terzi o di organismi di paesi terzi con il rischio di danneggiare la connettività europea. Nel lungo periodo, se non arginate, queste pratiche possono deteriorare la situazione concorrenziale sul mercato e determinare quindi una situazione di minore scelta, minore connettività e prezzi più elevati per i cittadini e le imprese dell'UE.

Come è ovvio, le compagnie aeree dell'UE sono responsabili della propria competitività e dovrebbero continuare ad adeguare i propri prodotti e modelli imprenditoriali in funzione delle condizioni di mercato. Tuttavia, nei casi in cui la connettività e la competitività dell'Unione nel settore del trasporto aereo internazionale fossero messe a rischio da pratiche discriminatorie, l'UE dovrebbe poter intervenire con opportuni provvedimenti.

Diverse sono le misure necessarie per ridurre il rischio di pratiche che incidono sulla concorrenza. In primo luogo, l'UE e i suoi Stati membri dovrebbero proseguire gli sforzi nel contesto internazionale dell'Organizzazione dell'aviazione civile internazionale e dell'Organizzazione mondiale del commercio per sostenere attivamente l'elaborazione di regole multilaterali che garantiscano a tutte le compagnie aeree le stesse condizioni di accesso al mercato e parità di condizioni a livello mondiale. In secondo luogo, l'UE e i suoi Stati membri dovrebbero continuare a confrontarsi con i paesi terzi e affrontare la questione nel contesto degli accordi sull'aviazione², i quali continuano a rappresentare la linea d'azione privilegiata dell'UE.

Sono altresì necessarie norme al livello dell'UE volte a consentire la presentazione di denunce alla Commissione. In tal modo la Commissione potrebbe svolgere indagini per stabilire se le compagnie aeree dell'UE siano state danneggiate da pratiche lesive della concorrenza esercitate da paesi terzi e, in esito agli accertamenti, potrebbero essere adottate misure

² http://ec.europa.eu/transport/modes/air/aviation-strategy/external_policy.

compensative. L'attuale regolamento in materia³ si è dimostrato inadatto nell'impostazione e occorre sostituirlo con uno strumento più efficace.

La Commissione:

- **propone un nuovo regolamento a salvaguardia della concorrenza nel trasporto aereo in sostituzione del regolamento (CE) n. 868/2004;**
- **esorta il Consiglio ad autorizzare l'avvio di negoziati finalizzati alla conclusione di ulteriori accordi globali dell'UE in materia di aviazione (Bahrein, Cina, Kuwait, Messico, Oman e Arabia Saudita) e a deliberare rapidamente in merito alla firma dell'accordo globale sull'aviazione tra UE e Ucraina.**

2.2. Facilitare gli investimenti esteri nelle compagnie aeree dell'UE

Per crescere, le compagnie aeree europee devono poter accedere agli investimenti, compresi quelli esteri.

La liberalizzazione del mercato dell'aviazione dell'UE ha eliminato tutti gli ostacoli agli investimenti tra le compagnie aeree europee. Tale situazione ha avvantaggiato sia le compagnie sia i passeggeri, migliorando la redditività delle prime e ampliando l'offerta dei voli.

Le compagnie aeree straniere non solo sono autorizzate a operare nell'UE ma anche a investire nelle compagnie aeree dell'Unione. In base alle norme vigenti⁴, però, siffatti investimenti effettuati da paesi terzi o da cittadini di paesi terzi non possono superare il 49% della proprietà e il controllo effettivo della società deve rimanere agli Stati membri o ai loro cittadini. In caso contrario, le compagnie non possono essere autorizzate a operare o non possono continuare a operare come compagnie aeree dell'UE. Negli ultimi anni sono stati realizzati diversi importanti investimenti esteri che hanno dato il via a una serie di verifiche da parte degli Stati membri e della Commissione volte ad accertare il continuo rispetto delle suddette prescrizioni.

Di conseguenza, per migliorare la certezza giuridica e offrire chiarezza agli investitori esteri e alle compagnie aeree in merito ai regimi di investimento che permettono a una società di continuare a operare come compagnia aerea dell'UE, la Commissione presenta un insieme di orientamenti interpretativi delle attuali norme in materia di proprietà e controllo di cui al regolamento (CE) n. 1008/2008. Questi orientamenti illustrano la metodologia utilizzata dalla Commissione per valutare le prescrizioni in materia di proprietà e controllo, particolarmente pertinenti nei casi che riguardano gli investimenti esteri.

In una fase successiva la Commissione provvederà a rivedere le norme in materia di proprietà e controllo e ad adeguarle, se necessario, per far sì che rimangano pertinenti ed efficaci in un mercato dell'aviazione in rapido mutamento.

³ Regolamento (CE) n. 868/2004 relativo alla protezione contro le sovvenzioni e le pratiche tariffarie sleali che recano pregiudizio ai vettori aerei comunitari nella prestazione di servizi di trasporto aereo da parte di paesi non membri della Comunità europea.

⁴ Regolamento (CE) n. 1008/2008.

La Commissione:

- **presenta orientamenti interpretativi delle norme in materia di proprietà e controllo applicabili alle compagnie aeree europee, di cui al regolamento (CE) n. 1008/2008;**
- **esegue un riesame delle norme in materia di proprietà e controllo delle compagnie aeree dell'UE nell'ambito della valutazione del regolamento (CE) n. 1008/2008⁵.**

3. AFFRONTARE IL PROBLEMA DEI LIMITI ALLA CRESCITA NEI CIELI EUROPEI

3.1. Migliorare la connettività aerea

Per alcune regioni dell'UE il trasporto aereo rimane problematico e questa criticità può interessare anche le regioni ultraperiferiche. L'UE ha riconosciuto la necessità di risolvere i casi in cui, su alcune rotte e a causa di condizioni specifiche, una domanda insufficiente o un fallimento del mercato hanno impedito di assicurare un numero di voli sufficiente a coprire il fabbisogno delle comunità locali. In tali circostanze, gli oneri di servizio pubblico possono garantire, in particolare, che le regioni periferiche o in via di sviluppo siano adeguatamente collegate al resto d'Europa. Per evitare di danneggiare la concorrenza, gli oneri di servizio pubblico nell'UE sono consentiti esclusivamente in condizioni molto particolari, stabilite nel regolamento (CE) n. 1008/2008. L'esperienza dimostra tuttavia che le norme in vigore non sono sempre attuate in modo coerente, e questo può pregiudicare l'obiettivo di tutelare, sulle rotte interessate, sia la connettività che la concorrenza.

Per tale motivo la Commissione presenta una serie di orientamenti interpretativi volti a fare chiarezza sugli interrogativi posti dagli Stati membri e dalle autorità locali in sede di ideazione, progettazione e attuazione dei rispettivi oneri di servizio pubblico. Questi orientamenti illustrano la metodologia utilizzata dalla Commissione per valutare un onere di servizio pubblico e dovrebbero aiutare gli Stati membri ad attuare, ove opportuno, una corretta ed efficace applicazione delle norme sugli oneri di servizio pubblico quale possibile opzione per far fronte alle carenze di connettività. In una fase successiva, le norme suddette saranno riesaminate e se necessario adeguate per far sì che rimangano chiare ed efficaci.

La Commissione:

- **presenta orientamenti interpretativi delle norme sugli oneri di servizio pubblico di cui al regolamento (CE) n. 1008/2008;**
- **effettua un riesame delle norme sugli oneri di servizio pubblico nell'ambito della valutazione del regolamento (CE) n. 1008/2008.**

⁵ Le proposte saranno soggette alle prescrizioni della Commissione contenute nella comunicazione "Legiferare meglio".

I servizi della Commissione stanno inoltre mettendo a punto un indice di connettività ai fini di una migliore individuazione delle carenze di connettività e di un'analisi comparativa dei diversi livelli di servizi aerei tra le regioni dell'UE. L'indice sarà pubblicato entro la fine del 2017.

3.2. Migliorare l'efficienza dello spazio aereo

La sfida principale per la crescita del settore dell'aviazione europea è la riduzione dei vincoli all'efficienza, che ne stanno seriamente ostacolando la capacità di crescere in modo sostenibile e di competere a livello internazionale, oltre a causare ritardi. La frammentazione dello spazio aereo europeo costa almeno 3 miliardi di EUR l'anno e produce fino a 50 milioni di tonnellate di anidride carbonica.

Il cielo unico europeo è un esempio concreto del ruolo prominente assunto dall'UE tramite provvedimenti quali l'aumento delle capacità, il miglioramento della sicurezza e la riduzione dei costi, che minimizzano nel contempo l'impronta ambientale del settore dell'aviazione. Nonostante i suddetti miglioramenti, le interruzioni del traffico dovute a condizioni meteorologiche avverse, guasti tecnici, eventi eccezionali, situazioni di crisi nonché azioni sindacali continuano a ostacolare seriamente il trasporto aereo in Europa⁶. A ciò si aggiunga che una serie di riforme essenziali proposte dalla Commissione per migliorare l'efficienza dello spazio aereo, con rotte più brevi e una riduzione dei costi operativi e ambientali, è tuttora bloccata al Consiglio dal 2014 (SES 2+). Tali riforme potrebbero generare risparmi per 36 miliardi di EUR nei prossimi 20 anni e creare fino a 11 000 posti di lavoro.

Di tutte le cause di interruzione del traffico aereo, la più problematica è l'azione sindacale sotto forma di sciopero, in quanto gli scioperi nel comparto della gestione del traffico aereo provocano in genere numerosi ritardi e cancellazioni di voli, bloccando i passeggeri negli aeroporti. Queste azioni incidono pesantemente sul funzionamento del mercato interno⁷. Tra il 2005 e il 2016 gli scioperi nel comparto della gestione del traffico aereo hanno causato la cancellazione di 243 660 voli, creando inconvenienti a 27 milioni di passeggeri (valore stimato). Nello stesso periodo, solo per i ritardi provocati dalle azioni sindacali nel suddetto comparto le compagnie aeree hanno sostenuto costi superiori ad un miliardo di EUR.

Diritto fondamentale⁸, il diritto di sciopero è oggi sostanzialmente disciplinato dagli ordinamenti nazionali. Alcune pratiche già attualmente applicate in vari Stati membri contribuiscono a ridurre le cancellazioni dei voli e i ritardi per i viaggiatori europei. La Commissione ha individuato una serie di misure operative che potrebbero essere attuate dalle parti interessate per far fronte alle questioni suddette. Fra queste figurano il miglioramento del

⁶ Nel 2016 i ritardi di rotta ATFM erano imputabili alle seguenti cause, nelle relative proporzioni: capacità/personale di controllo del traffico aereo (57%), condizioni meteorologiche (19%), scioperi degli addetti alla gestione del traffico aereo (14%) e altri eventi (9%).

⁷ A partire dal varo del cielo unico europeo nel 2004, in effetti, la rete dell'aviazione dell'UE ha subito 375 giornate di sciopero, equivalenti ad oltre un anno di sciopero su un periodo di tredici anni.

⁸ È sancito dall'articolo 28 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, il quale dispone che: "I lavoratori e i datori di lavoro, o le rispettive organizzazioni, hanno, conformemente al diritto dell'Unione e alle legislazioni e prassi nazionali, il diritto di negoziare e di concludere contratti collettivi, ai livelli appropriati, e di ricorrere, in caso di conflitti di interessi, ad azioni collettive per la difesa dei loro interessi, compreso lo sciopero." Si veda anche l'articolo 6 della Carta sociale europea (riveduta), che riconosce il diritto dei lavoratori e dei datori di lavoro ad azioni collettive in caso di conflitto di interesse, ivi compreso il diritto di sciopero.

dialogo sociale nel settore della gestione del traffico aereo, partendo dagli strumenti messi a punto dalle parti sociali, ma anche la notifica tempestiva degli scioperi da parte dei sindacati, la notifica individuale dei singoli lavoratori, la protezione dei sorvoli e la tutela dei periodi di punta del traffico aereo.

La Commissione:

- **incoraggia gli Stati membri e le parti interessate, comprese le parti sociali, ad adottare le seguenti pratiche al fine di migliorare la continuità del servizio nel settore della gestione del traffico aereo:**
 - **promozione di un dialogo sociale valido ed efficiente nelle imprese di gestione del traffico aereo** - per ridurre l'impatto dell'azione sindacale sulla rete di gestione del traffico aereo occorre in primo luogo ridurre la probabilità di scioperi migliorando il dialogo sociale;
 - **notifica tempestiva degli scioperi da parte dei sindacati** – un preavviso di sciopero con sufficiente anticipo consente alle parti interessate del settore di predisporre piani di mitigazione in previsione dell'azione sindacale (ad es. 14 giorni prima dell'inizio dello sciopero);
 - **notifica individuale di adesione all'azione sindacale da parte dei singoli lavoratori** – la notifica individuale dei singoli lavoratori con sufficiente anticipo permette all'amministrazione di organizzare il traffico aereo e di gestire il personale in vista dello sciopero (ad es. 72 ore prima dell'inizio dello sciopero);
 - **mantenimento dei sorvoli degli Stati membri interessati da uno sciopero** – garantire la piena continuità del servizio per i voli che attraversano lo spazio aereo degli Stati membri interessati da uno sciopero riduce notevolmente l'impatto dell'agitazione sull'intera rete europea di gestione del traffico aereo;
 - **salvaguardia dei periodi di punta del traffico aereo** - gli scioperi nei periodi di punta della giornata e dell'anno dovrebbero essere evitati;
- **invita i soggetti operativi e il gestore della rete a rafforzare la cooperazione per affrontare il problema delle interruzioni del traffico in caso di sciopero e sviluppare ulteriormente le misure di mitigazione già esistenti. I fornitori di servizi di navigazione aerea sono incoraggiati a stipulare accordi di cooperazione, su base bilaterale o multilaterale, per migliorare la continuità del servizio in caso di sciopero. Il gestore della rete dovrebbe monitorare i progressi in tale ambito per mezzo di un registro degli scioperi;**
- **approfondirà, insieme alle parti interessate, il concetto di uno spazio aereo europeo operativo più integrato, nell'ottica di garantire una continuità di servizio ottimale. Studierà altresì misure, nel quadro del sistema di prestazioni del cielo unico europeo, che permettano di rispecchiare con maggiore precisione l'impatto degli scioperi sulle prestazioni della gestione del traffico aereo;**
- **esorta i legislatori ad adottare rapidamente le proposte del cielo unico europeo (SES 2+) e continuerà a cooperare con gli Stati membri e le altre parti interessate per la piena attuazione del cielo unico europeo.**

4. CONCLUSIONE

Un settore dell'aviazione europea forte, competitivo e sostenibile è essenziale per sostenere l'economia dell'UE.

L'aviazione dell'Unione dovrebbe mantenere la leadership mondiale, in particolare sfruttando nuovi mercati internazionali e garantendo la libera concorrenza tra tutte le compagnie aeree. Andrebbero inoltre agevolati gli investimenti esteri nelle compagnie aeree dell'UE.

L'UE dovrebbe altresì fruire di un'ampia connettività e massimizzare l'efficienza del proprio spazio aereo. Gli interventi a livello sia dell'UE che nazionale consentiranno al settore dell'aviazione di operare in maniera efficiente in presenza di fallimenti del mercato o di interruzioni del traffico aereo.

Le azioni sopraindicate sono necessarie per assicurare un mercato dell'aviazione libero e connesso che arrechi diretto beneficio ai cittadini, ai lavoratori e alle imprese dell'UE.