



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 3.10.2008
COM(2008) 603 definitivo

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE

Creazione di uno spazio aereo comune con la Tunisia

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE

Creazione di uno spazio aereo comune con la Tunisia

1. INTRODUZIONE

1. Nella comunicazione «Sviluppare l'agenda per la politica estera comunitaria in materia di aviazione¹», la Commissione ha sottolineato l'importanza della creazione di uno spazio aereo comune con i paesi interessati dalla politica di vicinato, a est e a sud dell'Unione europea.
2. L'obiettivo finale è riunire i paesi dell'Unione europea e tutti i suoi partner ai confini meridionali e orientali all'interno di un mercato comune disciplinato da regole di funzionamento armonizzate. Il Consiglio Trasporti del 27 giugno 2005 ha ribadito questo obiettivo nelle sue conclusioni sullo sviluppo dell'agenda per la politica estera comunitaria in materia di aviazione ed ha auspicato l'istituzione di uno spazio aereo comune con i paesi limitrofi dell'Unione europea entro il 2010.
3. Le dinamiche operanti intorno a questo spazio aereo comune hanno già portato l'Unione europea a integrare i mercati dell'aviazione elvetico, norvegese e islandese, poi quelli di nove paesi dei Balcani occidentali (giugno 2006) e infine quello del Marocco, in seguito alla firma del primo accordo euro-mediterraneo nel dicembre 2006. Su richiesta del Consiglio, la Commissione avvierà negoziati in questo senso anche con la Giordania e Israele e proseguirà le sue discussioni con l'Ucraina. Il rafforzamento delle relazioni tra l'Unione europea e i paesi vicini nel settore dell'aviazione costituisce un elemento chiave per lo sviluppo dell'industria aeronautica europea. Con quasi il 20% dei voli internazionali effettuati all'esterno della Comunità, i collegamenti aerei con i paesi limitrofi dell'Unione europea, includenti tutti i segmenti del mercato (viaggi di piacere, visite a familiari o amici, viaggi di lavoro), rappresentano un volume di voli paragonabile a quello esistente con i paesi nordamericani. Al di là delle potenzialità di crescita del settore aereo, questo spazio comune costituisce più in generale un formidabile strumento di integrazione regionale e di sviluppo economico che si inserisce pienamente nel processo di Barcellona e nel piano d'azione attuato nell'ambito della politica europea di vicinato. Il recente progetto «Processo di Barcellona: Unione per il Mediterraneo» si colloca nella stessa logica.
4. Il perseguimento di questo spazio aereo comune con i paesi del Sud del Mediterraneo fa della Tunisia un partner ineludibile per l'Unione europea. Il partenariato euro-mediterraneo messo in atto dall'accordo di associazione² insiste d'altronde sulla necessità di rafforzare la cooperazione nel settore dei trasporti, sviluppare la cooperazione tra le parti in materia di regolamentazione e modernizzare le infrastrutture aeroportuali e la gestione del traffico aereo.

¹ COM(2005)79 definitivo dell'11.3.2005

² L'accordo di associazione UE-Tunisia è stato firmato nel luglio 1995.

5. Vi è quindi una profonda coerenza tra le diverse iniziative intraprese dall'Unione europea verso i paesi mediterranei e questo progetto di spazio comune specifico al settore aereo. Inoltre, questo progetto risponde ad un obiettivo condiviso su entrambe le sponde del Mediterraneo. Gli scambi nell'ambito del progetto "EUROMED Aviation", istituito dall'Unione europea per rafforzare la cooperazione nel settore dell'aviazione con i paesi del Sud del Mediterraneo, sono stati così per la Tunisia l'occasione per manifestare il proprio interesse all'avvio di negoziati con la Comunità europea nell'ambito di un accordo aereo globale. Un accordo comunitario di questo tipo offrirebbe in effetti nuove opportunità all'insieme del settore aereo (vettori, gestori delle infrastrutture aeroportuali, prestatori di servizi negli scali), nonché ai passeggeri delle due sponde del Mediterraneo. Le attuali restrizioni presenti negli accordi bilaterali conclusi tra gli Stati membri dell'UE e la Tunisia potrebbero essere superate: le limitazioni relative alle frequenze settimanali effettuate dai vettori, al numero di vettori autorizzati, agli aeroporti che possono essere serviti o alle tariffe praticate verrebbero soppresse, sviluppando contemporaneamente un processo di convergenza delle normative.

2. SVILUPPARE RELAZIONI AEREE CON UN PARTNER DI PRIMARIA IMPORTANZA

6. Il peso economico e l'importanza delle relazioni aeree con l'Unione europea fanno della Tunisia un partner ineludibile al fine di raggiungere rapidamente l'obiettivo di uno spazio aereo comune fissato dal Consiglio nel 2005.
7. L'Unione europea è in effetti il principale partner commerciale della Tunisia: il 73% delle importazioni tunisine proviene dall'Europa la quale, a sua volta, assorbe il 31% delle esportazioni della Tunisia. Nel 2006, tali scambi raggiungevano la cifra di quasi 16 miliardi di euro, facendo della Tunisia uno dei primi partner commerciali dell'Unione europea tra i paesi del Sud del Mediterraneo.
8. L'Europa è all'origine dell'82% dei flussi turistici verso la Tunisia, che costituiscono un'importante fonte di entrate di valuta per questo paese. Il settore turistico tunisino, per evidenti ragioni geografiche, dipende in forte misura dai collegamenti aerei esistenti con l'Europa. I mercati europeo e tunisino del trasporto aereo sono d'altronde strettamente connessi, come dimostrano i 21 accordi di servizi aerei conclusi tra la Tunisia e gli Stati membri dell'Unione europea: su questa base, nel 2007 sono stati trasportati tra la Tunisia e l'Europa quasi 8,5 milioni di passeggeri, il che rappresenta un incremento superiore al 40% nell'arco di 10 anni. Nel 2007 i mercati più importanti sono stati la Francia (3,5 milioni di passeggeri trasportati), la Germania (1,2 milioni di passeggeri), l'Italia (1 milione di passeggeri), il Regno Unito (650 000 passeggeri), il Belgio (450 000 passeggeri) e la Repubblica ceca (300 000 passeggeri).
9. Nel 2006, l'insieme del traffico internazionale verso la Tunisia è ammontato a 10,5 milioni di passeggeri, il che evidenzia l'importanza relativa dell'Europa. 2/3 del traffico internazionale totale sono stati assicurati dai vettori tunisini, percentuale che è addirittura superiore negli scambi aerei con l'Europa, nei quali, su mercati chiave come il mercato franco-tunisino, i vettori tunisini coprono il 70% del traffico. I vettori comunitari di linea più importanti concentrano i loro voli su Tunisi per cercare di attirare la clientela del segmento superiore del mercato, assicurando le

corrispondenze necessarie sui loro “hub”. Altri vettori comunitari operano anche sul mercato turistico e delle visite ai familiari, anche se al momento questo settore è ancora dominato dalle compagnie tunisine.

10. Il principale vettore tunisino è Tunisair, che copre il 37% del trasporto aereo internazionale da e verso la Tunisia, equivalente a 3,8 milioni di passeggeri trasportati nel 2006. La compagnia è stata creata dallo Stato tunisino, che ne possiede oggi il 74% del capitale, mentre il resto del capitale è flottante. Il gruppo Tunisair occupa direttamente e indirettamente quasi 8 000 persone ed è attivo in tutti i settori connessi al trasporto aereo, inclusa la manutenzione e l’assistenza aeroportuale. Di fronte alla sfida della modernizzazione in un contesto internazionale sempre più concorrenziale, il gruppo Tunisair ha avviato delle riforme strutturali che hanno portato alla creazione di filiali che occupano quasi 4 000 persone. Il gruppo Tunisair possiede una flotta di trenta apparecchi, Boeing e Airbus. Su venti di questi apparecchi non esiste la classe affari, il che evidenzia l’importanza della clientela “turistica” per la compagnia.
11. Tale clientela turistica costituisce l’obiettivo principale delle altre due compagnie tunisine che operano voli internazionali: Nouvelair e Karthago airlines. Si tratta di compagnie non di linea create per iniziativa della filiera turistica (settore alberghiero, agenzie di viaggi).
12. Fondata nel 1989 dal gruppo del settore turistico “Tunisian Travel Services (TTS)”, Nouvelair ha sede a Monastir e serve 25 paesi (120 aeroporti) essenzialmente in Europa. Con la sua flotta di 13 airbus, Nouvelair ha trasportato quasi 1,5 milioni di passeggeri nel 2006, pari al 16% del mercato del trasporto aereo internazionale in Tunisia. Quanto a Karthago Airlines, creata nel 2002 per lo sviluppo di voli non di linea da e verso Djerba, appartiene al gruppo Karthago e utilizza aerei che vengono noleggiati per rispondere alle necessità stagionali degli operatori turistici. Questa compagnia, che è quotata in Borsa, detiene il 6% del mercato aereo internazionale in Tunisia. La somiglianza dei rispettivi modelli commerciali e il fatto di dipendere da un aeroporto di riferimento diverso (Monastir e Djerba) hanno portato Karthago airlines e Nouvelair a considerare l’ipotesi di una cooperazione o addirittura di una fusione. Tale consolidamento del mercato aereo tunisino si inserisce pienamente nella logica di un accordo aereo con la Comunità europea e consentirebbe ai vettori tunisini di posizionarsi meglio su un mercato aereo deregolamentato e di far fronte alla nuova concorrenza che ne deriverebbe. In effetti, la logica di liberalizzazione dei mercati implicita in un accordo comunitario di questo tipo non consentirebbe più alle autorità tunisine di regolamentare le tariffe delle compagnie europee che servono il loro paese, né di opporre le tradizionali restrizioni relative alla proprietà e al controllo di una compagnia comunitaria.
13. Le potenzialità commerciali di uno spazio aereo comune tra la Tunisia e l’Europa sono quindi notevoli sia per i consumatori che per i vettori o gli aeroporti. Inoltre, come sottolinea la missione di studio del progetto “Euromed Aviation”³, il quadro normativo vigente in Tunisia si rivela sufficientemente solido e sviluppato per poter prendere in considerazione un ravvicinamento rapido delle normative sulla base degli standard comunitari, il che costituisce anche uno degli obiettivi chiave perseguiti

³ Relazione di missione del Progetto Euromed Aviation in Tunisia (n. MED 2006/132-039)

dallo spazio aereo comune. Sul modello europeo le autorità aeronautiche tunisine hanno avviato, in particolare, una riforma diretta a separare le funzioni di sorveglianza e di controllo da quelle proprie della gestione. Analogamente, si è potuto constatare che nei settori della sicurezza aeronautica e dei servizi di navigazione aerea il livello registrato è vicino ai migliori livelli europei per quanto riguarda la conformità della regolamentazione con le norme e le pratiche raccomandate dall'ICAO, i regolamenti EASA, nonché le norme di sicurezza di Eurocontrol (ESARR). Questo processo di convergenza della regolamentazione verso gli standard comunitari è stato inoltre promosso e accompagnato dal progetto « Euromed Aviation » che ha istituito un piano di assistenza tecnica specifico per la Tunisia corrispondente alle necessità individuate in questo paese.

3. VANTAGGI E VALORE AGGIUNTO DI UN APPROCCIO COMUNITARIO

14. Il settore dell'aviazione civile (incluse le infrastrutture, i gestori e gli altri rami d'attività) è un settore importante per l'economia europea. Da soli, i vettori aerei rappresentano circa lo 0,6% del valore aggiunto dell'Unione europea e occupano più di 400 000 persone (0,4% del numero totale degli occupati nell'economia di mercato non finanziaria)⁴, mentre globalmente il settore occupa circa 3 milioni di persone nell'Unione europea. La realizzazione di un mercato unico dell'aviazione dagli inizi degli anni '90 ha contribuito in misura notevole a dinamizzare il settore e ad accrescerne le prestazioni, generando grandi benefici economici e sociali. Tra il 1992 e il 2003, il numero di collegamenti intracomunitari è aumentato di oltre il 40%. La produttività dei principali vettori comunitari è aumentata dell'87% nel periodo 1990-2003⁵. La Tunisia non potrà quindi che trarre profitto da una sua graduale integrazione in questo mercato comune dell'aviazione e beneficiare dell'esperienza dell'Unione europea nel settore. L'allargamento di questo mercato comune, fondato su una liberalizzazione dei diritti di traffico accompagnata da una armonizzazione della regolamentazione, creerà inoltre valore aggiunto per l'industria europea e i suoi utenti.
15. In questa fase, gli Stati membri hanno generalmente negoziato con la Tunisia degli accordi restrittivi in materia di servizi aerei, che regolamentano l'apertura dei mercati e limitano le possibilità dei vettori e dei passeggeri. Alcuni meccanismi regolano la fissazione delle capacità dei vettori che inoltre non hanno sempre la possibilità di fissare liberamente le loro tariffe. Inoltre, questi accordi bilaterali non permettono ai vettori comunitari di servire tutti gli aeroporti tunisini partendo da un qualsiasi aeroporto europeo. Gli accordi bilaterali sui servizi aerei in vigore tra gli Stati membri dell'UE e la Tunisia introducono quindi degli squilibri nella ripartizione del traffico che possono penalizzare determinati vettori aerei comunitari, nonché i consumatori degli Stati membri dell'Unione europea.
16. Un accordo globale con la Comunità europea permetterebbe di porre rimedio a questa situazione e l'aumento del numero di collegamenti diretti tra l'UE e la Tunisia

⁴ Eurostat, Statistiche in breve, 37/2005, ISBN 1561-4840

⁵ Allegato della comunicazione della Commissione: "Sviluppare l'agenda per la politica estera comunitaria in materia di aviazione", COM (2005) 79 definitivo.

che ne deriverebbe⁶ consentirebbe di incrementare in misura significativa gli scambi commerciali e i flussi turistici. Sulla base dell'esempio del Marocco e del mercato unico europeo si può prevedere un aumento del traffico del 15-20% all'anno, nei primi anni successivi alla entrata in vigore dell'accordo: in volume, ciò si tradurrebbe in un incremento dell'ordine di 1,5 milioni di passeggeri. Sono previsioni che, fatte salve le attuali condizioni macroeconomiche e politiche, dovranno probabilmente essere corrette al rialzo, dato l'enorme potenziale di crescita del mercato tunisino.

17. Si può prevedere inoltre che una quota rilevante delle ricadute economiche vada a beneficio dell'industria aeronautica europea e dell'economia europea in senso lato. Ciò potrebbe inoltre facilitare l'integrazione dei vettori tunisini nelle alleanze commerciali esistenti a fianco dei vettori comunitari e permettere in tal modo lo sviluppo di prodotti integrati e di servizi migliori per i passeggeri.
18. Questa apertura dei mercati aerei dovrà essere accompagnata da un processo parallelo di convergenza della regolamentazione in determinati settori chiave come la sicurezza, la protezione, l'ambiente o le norme in materia di aiuti di Stato, che garantiscano condizioni di concorrenza leale, avendo come obiettivo l'applicazione di standard elevati in materia di aviazione sulle due sponde del Mediterraneo. Per quanto riguarda le questioni relative all'ambiente, l'accordo dovrà rispondere all'impegno preso dalla Comunità di promuovere uno sviluppo sostenibile del trasporto aereo: è quindi importante che l'accordo non limiti la capacità dell'Unione europea di utilizzare strumenti normativi o economici diretti ad attenuare gli effetti secondari indesiderabili della crescita del traffico aereo, in particolare per quanto riguarda il suo contributo al cambiamento climatico, alla qualità dell'aria e all'inquinamento acustico nelle vicinanze degli aeroporti. Questo processo di convergenza della legislazione tunisina con quella vigente in Europa deve necessariamente svolgersi a livello comunitario. Ciò comporta il conferimento di un mandato di negoziato alla Commissione europea per negoziare un accordo aereo globale con la Tunisia che avrà come obiettivo finale la completa integrazione del mercato tunisino dell'aviazione in uno spazio aereo comune con l'Unione europea.
19. L'attuazione di uno spazio aereo comune con la Tunisia permetterà inoltre di sviluppare una dinamica di integrazione regionale che includa non solo i collegamenti aerei con l'Unione europea, ma anche gli scambi aerei tra gli stessi paesi del Sud del Mediterraneo. È questo obiettivo che ha indotto la Comunità europea a inserire nell'accordo aereo con il Marocco una clausola di estensione geografica che permette di anticipare la partecipazione di un paese come la Tunisia a questo spazio aereo comune: la liberalizzazione dei collegamenti aerei tra l'UE e il Marocco da un lato e l'UE e la Tunisia dall'altro potrebbe quindi potenzialmente condurre all'apertura dei mercati aerei tra la Tunisia e il Marocco. Tuttavia, anche se la logica soggiacente a tali accordi è identica e anche se essi interagiscono fra loro, sembra preferibile, in questa fase, negoziare separatamente questi accordi aerei con ciascuno dei paesi del Sud del Mediterraneo, in particolare per mantenere la logica della politica europea di vicinato e rispondere alla volontà di questi paesi di avere

⁶ In seguito all'accordo euromediterraneo firmato con il Marocco nel dicembre 2006, il traffico è aumentato del 18% raggiungendo quasi 8 milioni di passeggeri trasportati tra l'Unione europea e il Marocco nel 2007.

“relazioni bilaterali privilegiate” con l’Unione europea, il che permette inoltre una maggiore flessibilità e degli approcci differenziati.

20. Il conferimento di un mandato alla Commissione per negoziare con la Tunisia mostrerebbe inoltre la determinazione dell’Unione europea a concretizzare gli obiettivi politici definiti dal Consiglio nel 2005 e ad aprire il proprio mercato dell’aviazione, fatta salva una parallela convergenza normativa, con tutti i paesi vicini. La realizzazione di uno spazio aereo comune con la Tunisia rafforzerebbe quindi la cooperazione regionale e l’integrazione dei mercati aerei di tutti i paesi del Sud del Mediterraneo.

4. CONCLUSIONI

21. La Commissione ritiene quindi che sia importante offrire alla Tunisia delle prospettive di cooperazione rafforzata nel settore dell’aviazione civile. Un accordo aereo globale con questo paese permetterebbe di coprire gli aspetti commerciali tradizionali degli accordi di servizi aerei, ma anche di stabilire un ambizioso quadro di riferimento per lo sviluppo della cooperazione normativa in materia di sicurezza, di protezione e di gestione del traffico e di facilitare altresì la cooperazione industriale con questi paesi.
22. Il settore dell’aviazione civile offre notevoli opportunità per rafforzare la cooperazione nel settore dei trasporti in generale, con la prospettiva di ricadute positive sia per la Tunisia che per l’Unione europea. Occorre dunque adoperarsi affinché i trasporti aerei divengano un settore chiave della cooperazione con questo paese e offrano alla Tunisia un nuovo esempio di integrazione nelle strutture comunitarie e nei mercati europei.
23. Questo accordo costituirà un passo importante verso la realizzazione di uno spazio aereo comune tra l’Unione europea e i suoi vicini mediterranei, un obiettivo chiave della politica comunitaria in materia di relazioni esterne nel settore del trasporto aereo nonché, più in generale, un elemento importante della politica esterna dell’Unione europea. L’accordo con la Tunisia nel settore dei trasporti aerei apporterebbe un grosso valore aggiunto sotto il profilo politico ed economico e potrebbe quindi servire da modello per accordi analoghi con gli altri paesi del Sud del Mediterraneo e contribuire così all’integrazione regionale di questi paesi.
24. Alla luce di quanto precede, la Commissione propone al Consiglio che le venga conferito un mandato per avviare negoziati ai fini della conclusione di un accordo globale che permetta la creazione di uno spazio aereo comune con la Tunisia. La Commissione lavorerà in stretta collaborazione con gli Stati membri e tutte le parti interessate al fine di precisare e raggiungere gli obiettivi enunciati nella proposta di decisione del Consiglio.