

**Parere del Comitato economico e sociale europeo sulla «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»**

[COM(2017) 286 final]

e sulla

**«Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alla tutela della concorrenza nel settore del trasporto aereo, che abroga il regolamento (CE) n. 868/2004»**

[COM(2017) 289 final — 2017/0116 (COD)]

(2018/C 197/09)

Relatore: **Jacek KRAWCZYK**

Consultazione	Commissione europea, 5.7.2017 Parlamento europeo, 15.6.2017 Consiglio, 19.6.2017
Base giuridica	Articolo 100, paragrafo 2, e 304 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea
Sezione competente	Trasporti, energia, infrastrutture, società dell'informazione
Adozione in sezione	4.1.2018
Adozione in sessione plenaria	17.1.2018
Sessione plenaria n.	531
Esito della votazione (favorevoli/contrari/astenuti)	115/1/4

## 1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1. Il Comitato economico e sociale europeo (CESE) ribadisce la posizione già espressa nel parere sul *Pacchetto aviazione I* <sup>(1)</sup>, ossia che l'obiettivo generale della strategia per l'aviazione in Europa (di seguito: «la strategia dell'UE nel settore dell'aviazione»), presentata dalla Commissione europea nel dicembre 2015, dovrebbe essere «la creazione di un clima più favorevole per incoraggiare gli investimenti dell'UE nel settore europeo dell'aviazione e per aumentare la competitività del settore e il suo ruolo nell'economia globale, promuovendo in tal modo la crescita economica generale e la creazione di nuovi posti di lavoro».

1.2. Il CESE pone l'accento sull'estrema importanza della qualità dell'attuazione della strategia dell'UE nel settore dell'aviazione per il successo del settore europeo dell'aviazione civile. Condizioni interne ed esterne in rapida evoluzione, lo sviluppo dei mercati in molteplici direzioni, una pressione crescente sui cittadini e sulle compagnie, una concorrenza sempre più forte all'interno e all'esterno dell'UE, nuove tecnologie rivoluzionarie e una digitalizzazione che procede a grandi passi: queste sono solo alcune delle sfide alle quali deve far fronte l'attuazione della strategia dell'UE nel settore dell'aviazione. Come previsto dal CESE nel citato parere sul *Pacchetto aviazione I* <sup>(2)</sup>, la strategia ha fatto in modo che il settore dell'aviazione civile acquistasse un maggiore peso politico nel programma di lavoro dell'UE, un risultato, questo, che occorre mantenere. In questo contesto, il CESE si congratula con la Commissione per la perseveranza con cui continua a promuovere un regime di decarbonizzazione del settore dell'aviazione che sia accettato e attuato a livello globale. Allo stesso modo, oggi più che mai si deve affermare la necessità di un dialogo sociale settoriale efficace, sia a livello nazionale che in ambito UE. Il CESE rimanda al suo parere sul *Dumping sociale nel settore dell'aviazione civile europea* <sup>(3)</sup> ed esorta la Commissione a prendere in considerazione l'adozione di efficaci misure correttive per rimediare alla situazione.

<sup>(1)</sup> GU C 389 del 21.10.2016, pag. 86.

<sup>(2)</sup> GU C 389 del 21.10.2016, pag. 86.

<sup>(3)</sup> GU C 13 del 15.1.2016, pag. 110.

1.3. Il CESE condivide il duplice approccio adottato dalla Commissione per tutelare una concorrenza leale a livello internazionale, vale a dire, da un lato, conferire maggiore incisività ad uno strumento unilaterale volto a salvaguardare gli interessi del settore dell'aviazione dell'UE (proposta di regolamento relativo alla tutela della concorrenza nel settore del trasporto aereo, che abroga il regolamento (CE) n. 868/2004, di seguito: «proposta della Commissione di revisione del regolamento (CE) n. 868/2004»), e, dall'altro, cercare di ottenere i mandati per negoziare nuovi accordi di accesso al mercato con i paesi terzi, abbinati ad un consenso su come debba essere preservata una concorrenza leale. Il CESE rimane convinto che sia possibile assicurare in modo duraturo la parità di condizioni soltanto se anche i paesi terzi rispettano i principi di base relativi alla protezione dei lavoratori sanciti dalle norme dell'OIL, nonché le norme in materia di protezione dei consumatori e ambientali. La proposta della Commissione di revisione del regolamento (CE) n. 868/2004 affronta diverse lacune presenti nel testo di tale regolamento nella sua forma attuale; tuttavia, l'instaurazione di un dialogo sociale ben funzionante dovrebbe diventare un elemento costitutivo di una clausola sulla «concorrenza leale» concordata tra le parti e inserita negli accordi internazionali in materia di servizi aerei conclusi dall'Unione europea. Il CESE sostiene pienamente gli sforzi della Commissione volti ad ottenere ulteriori mandati per avviare nuovi accordi globali nel settore dell'aviazione, e caldeggia un completamento rapido ed efficiente dei negoziati in corso.

1.4. Gli orientamenti interpretativi delle norme in materia di proprietà e controllo applicabili alle compagnie aeree europee servono a chiarire meglio le disposizioni in materia contenute nel regolamento (CE) n. 1008/2008, e sono quindi di aiuto per gli Stati membri e gli altri soggetti interessati nei loro sforzi di attuazione in corso. Secondo il Comitato, tuttavia, questi orientamenti non tengono sufficientemente conto delle trasformazioni in atto nel mercato, e neppure delle sfide epocali e strutturali che il settore europeo dell'aviazione dovrà affrontare a breve e a medio termine. Se si intende garantire una solida attuazione della strategia dell'UE nel settore dell'aviazione, il CESE raccomanda di redigere una valutazione d'impatto sulla base di una serie di scenari diversi, per aprire la strada ad un'analisi fondata su dati precisi e attendibili della questione della proprietà e del controllo.

1.5. Il CESE approva gli orientamenti interpretativi proposti in materia di oneri di servizio pubblico di cui al regolamento (CE) n. 1008/2008, osservando nel contempo che l'evoluzione del mercato nel lungo periodo — con il bisogno crescente di una maggiore connettività degli Stati membri situati alla periferia dell'UE o con mercati nazionali di ridotte dimensioni che ciò comporta — richiederà un'analisi economica e sociale ancora più approfondita del modo per garantire meglio collegamenti sostenibili tra i principali aeroporti di questi paesi periferici e le più importanti destinazioni nell'UE, allo scopo di soddisfare più efficacemente le esigenze dei passeggeri. Occorrerà approfondire il dibattito politico su questo tema, tenendo conto anche dell'indice di connettività elaborato dal gestore della rete, oggi consultabile sul sito web della Commissione europea.

1.6. Il Comitato ritiene che il regolamento (CE) n. 1008/2008 necessiti di una revisione complessiva e approfondita. Data la fondamentale importanza del regolamento per il settore, è essenziale che il processo di revisione tenga conto dei pareri e riscontri di tutti i soggetti interessati, compresi i rappresentanti della società civile, e che consenta di trasformare in realtà la prospettiva di lungo periodo per l'aviazione civile europea delineata nella strategia dell'UE per il settore dell'aviazione. A condizione che la Commissione europea conduca un'analisi ampia e approfondita, e che lo svolgimento di una consultazione pubblica abbia valore di conferma, sarebbe nell'interesse superiore dell'UE che la Commissione attualmente in carica presentasse una proposta di revisione del regolamento (CE) n. 1008/2008.

1.7. Il CESE ritiene che, a livello dell'UE, il gestore della rete<sup>(4)</sup> abbia già avviato un processo teso ad attenuare le interruzioni o perturbazioni nella gestione del traffico aereo. Inoltre, le parti sociali dispongono già di strumenti per ridurre l'eventuale impatto di questi disagi, dato che si tratta di strumenti applicati in modo reciproco. Il CESE ribadisce che il diritto di sciopero è un diritto fondamentale dei lavoratori, e che tale diritto esula dall'ambito di applicazione dei Trattati dell'UE<sup>(5)</sup>. Conformemente al principio di sussidiarietà, è di competenza degli Stati membri stabilire le modalità di esercizio del diritto di sciopero. Inoltre, le parti sociali hanno messo a punto una serie di misure («Strumentario»<sup>(6)</sup>) che potrebbero venire attuate congiuntamente con l'obiettivo di ridurre il rischio di conflitti sindacali. Il CESE approva tale iniziativa poiché la considera un metodo adeguato ed efficace per evitare, per quanto possibile, le interruzioni/perturbazioni del traffico aereo — un metodo dalla cui applicazione trarranno vantaggio, in ultima analisi, i passeggeri e in generale i cittadini europei.

<sup>(4)</sup> Il «gestore della rete» è una direzione interna di Eurocontrol (Organizzazione europea per la sicurezza della navigazione aerea) responsabile della pianificazione della capacità della rete. Ha il compito di garantire che la capacità di traffico aereo sia messa a disposizione e impiegata nel miglior modo possibile nel quadro del funzionamento quotidiano della rete paneuropea. A tale scopo, il gestore della rete coopera strettamente con gli Stati membri che fanno parte della rete e con i loro fornitori nazionali di servizi di navigazione aerea.

<sup>(5)</sup> Articolo 153, paragrafo 5, del TFUE.

<sup>(6)</sup> Coordinamento dei sindacati europei dei controllori del traffico aereo (Air Traffic Controllers' European Unions Coordination — ATCEUC), Organizzazione dei servizi di navigazione aerea civile (Civil Air Navigation Services Organisation — CANSO) e Federazione europea dei lavoratori dei trasporti (European Transport Federation — ETF) (2016): *Toolbox for successful social dialogue in air traffic management* («Strumentario per la riuscita del dialogo sociale nella gestione del traffico aereo»), consultabile al seguente indirizzo: <http://www.etf-europe.org/files/extranet/-75/45567/Brochure%20ETF%20Toolbox%20March%202016.pdf>.

1.8. Per attuare in modo efficace la strategia dell'UE nel settore dell'aviazione, è essenziale far confluire nel dibattito politico il punto di vista della società civile organizzata sulle conseguenze politiche, sociali, economiche e ambientali di queste iniziative. Come ha già ripetutamente dichiarato, il CESE è disponibile a partecipare attivamente a questo processo. È inoltre fondamentale garantire il rapido avanzamento dei lavori legislativi per la proposta di revisione del regolamento 868/2004 in seno al Parlamento europeo e al Consiglio, per affrontare in modo efficace le distorsioni della concorrenza internazionale.

1.9. Il CESE ribadisce la raccomandazione formulata nel proprio parere sul *Pacchetto aviazione I*<sup>(7)</sup>, quella cioè di far «accompagnare la partecipazione delle parti interessate all'attuazione della strategia da una descrizione strutturata e concreta di come la strategia verrà realizzata». Conferma inoltre la necessità di mettere a punto una tabella di marcia per stabilire più dettagliatamente «in che modo la Commissione intenda entrare in contatto con le parti interessate al fine di garantire un impegno di così grande importanza. La mobilitazione di tutte le parti interessate del settore dell'aviazione per l'attuazione della strategia non è facile, ma è necessaria.»

## 2. Introduzione

2.1. La comunicazione della Commissione COM(2017) 286 final intitolata *Aviazione: un'Europa aperta e connessa* («la comunicazione»), pubblicata l'8 giugno 2017, fa seguito all'adozione da parte della Commissione, nel dicembre 2015, della «strategia per l'aviazione in Europa»<sup>(8)</sup> («la strategia dell'UE nel settore dell'aviazione»), in cui viene definito il programma per un dibattito mirato all'interno del settore dell'aviazione civile sugli elementi costitutivi necessari per una politica globale per l'aviazione e sul modo migliore per darle attuazione.

2.1.1. L'obiettivo della strategia dell'UE per il settore dell'aviazione 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»<sup>(9)</sup>. Nel tener conto delle dimensioni economica, giuridica, ambientale, politica e sociale del settore dell'aviazione, la Commissione persegue attualmente un approccio globale a questa industria e ha proposto degli obiettivi da raggiungere per far fronte alle sfide tanto nel mercato interno dell'UE quanto nei mercati internazionali dell'aviazione. I risultati più tangibili dell'attuazione della strategia dell'UE nel settore dell'aviazione non sono però ancora visibili.

2.2. Nell'ultimo periodo il CESE ha partecipato molto attivamente all'elaborazione della politica dell'UE in materia di aviazione civile, organizzando un gran numero di audizioni pubbliche, convegni e altri eventi, sia bilaterali che multilaterali, per assicurare un maggiore coinvolgimento della società civile nel ventaglio delle politiche relative all'aviazione civile dell'Unione. Il CESE ha così costruito una solida rete di soggetti interessati della società civile dell'UE per poter prendere l'iniziativa di reagire alle prossime proposte della Commissione, nonché per offrire alla società civile la possibilità, e investirla della responsabilità, di impegnarsi su questo tema così delicato e importante.

2.2.1. Il 2 marzo 2015 la Commissione ha deciso di consultare il Comitato su una politica integrata dell'UE per il settore dell'aviazione. Nella sua proposta definitiva la Commissione ha tenuto conto di buona parte delle raccomandazioni formulate dal CESE nel suo parere sull'argomento<sup>(10)</sup> (settembre 2015). In seguito, al momento della presentazione della strategia dell'UE per il settore dell'aviazione, il Comitato ha fortemente sostenuto la proposta della Commissione nel parere sul *Pacchetto aviazione I*<sup>(11)</sup> (febbraio 2016).

2.3. La comunicazione della Commissione in esame tratta di questioni estremamente complesse, ognuna delle quali presenta tutta una serie di ramificazioni in ambito politico, giuridico ed economico. La Commissione ha elencato tali questioni — insieme ad altre, nell'appendice<sup>(12)</sup> della strategia per l'aviazione — quali elementi costitutivi di un «piano d'azione» volto a conseguire i principali obiettivi della strategia stessa.

2.4. Una delle quattro misure proposte nella comunicazione assume la forma di una proposta legislativa; le altre tre consistono in orientamenti giuridicamente non vincolanti. Nel complesso, le misure proposte dalla Commissione sono le seguenti:

— una nuova proposta di regolamento relativo alla tutela della concorrenza nel trasporto aereo, che abroga il regolamento (CE) n. 868/2004;

<sup>(7)</sup> GU C 389 del 21.10.2016, pag. 86.

<sup>(8)</sup> COM(2015) 598 final.

<sup>(9)</sup> COM(2017) 286 final, pag. 2.

<sup>(10)</sup> GU C 13 del 15.1.2016, pag. 169.

<sup>(11)</sup> GU C 389 del 21.10.2016, pag. 86.

<sup>(12)</sup> COM(2015) 598 final.

- orientamenti interpretativi delle norme in materia di proprietà e controllo applicabili ai vettori aerei europei di cui al regolamento (CE) n. 1008/2008;
- orientamenti interpretativi delle norme sugli oneri di servizio pubblico di cui al regolamento (CE) n. 1008/2008; e
- il documento di lavoro dei servizi della Commissione *Practices favouring Air Traffic Management Service Continuity* («Pratiche per migliorare la continuità del servizio nella gestione del traffico aereo») <sup>(13)</sup>.

### 3. Proposta legislativa: un nuovo regolamento in sostituzione del regolamento (CE) n. 868/2004 (progetto di revisione)

3.1. Nei documenti pubblicati insieme alla comunicazione in esame, la Commissione sostiene che è tuttora necessario tutelare meglio le compagnie aeree dell'UE dalle pratiche delle loro concorrenti di paesi terzi che, a giudizio della Commissione stessa, falsano la concorrenza leale sul mercato. Le principali organizzazioni del settore del trasporto aereo nell'UE hanno sollecitato la Commissione ad agire con risolutezza per rimediare a quella che esse considerano come l'assenza di un approccio idoneo nei confronti di vettori aerei di paesi extra-UE privi di norme adeguate in materia di concorrenza leale. Le parti sociali hanno formulato richieste analoghe in considerazione del mancato rispetto di norme sociali e del lavoro paragonabili a quelle in vigore nell'UE. La Commissione ha adottato una posizione corretta in merito a questi pressanti inviti con la presentazione di un nuovo progetto di regolamento.

3.2. Nei casi in cui la connettività e la concorrenza nell'UE sono messe a repentaglio, l'Unione deve essere in grado di agire in modo efficace per garantire che la concorrenza non sia falsata nei mercati internazionali dell'aviazione, e per assicurare che non venga arrecato alcun danno agli interessi del settore UE dell'aviazione e che gli interessi e i diritti dei consumatori siano garantiti e rafforzati, conformemente alla normativa dell'UE in materia di diritti dei consumatori e dei passeggeri. Il regolamento (CE) n. 868/2004 era inteso ad affrontare queste problematiche mediante l'azione unilaterale dell'UE.

3.3. È dimostrato che il regolamento (CE) n. 868/2004 presenta numerose e gravi lacune <sup>(14)</sup>, poiché ricorre a strumenti, procedure e criteri derivati dal diritto commerciale, quando invece il mercato internazionale dell'aviazione è regolamentato da accordi in materia di servizi aerei. Il regolamento (CE) n. 868/2004 è stato inoltre oggetto di critiche per via dell'inadeguatezza delle sanzioni che prevede, tanto da essere definito «una tigre senza denti» (ossia, uno strumento debole e inefficace).

3.4. Tanto il Consiglio come la Commissione avevano l'intenzione di rivedere o di abrogare e sostituire il regolamento (CE) n. 868/2004. Anche il Parlamento europeo ha chiesto la revisione di questo regolamento.

3.5. I soggetti interessati sono stati consultati in merito a una proposta per migliorare la protezione dalle sovvenzioni e dalle pratiche tariffarie sleali. Sono stati sentiti dalla Commissione anche nel quadro della consultazione pubblica per l'elaborazione della strategia dell'UE per il settore dell'aviazione. In seguito a tali consultazioni, la Commissione ha proposto un approccio integrato, considerato il più adatto ad affrontare i punti critici individuati. L'inclusione dei tre elementi costitutivi complementari (negoziati internazionali, clausole di concorrenza leale negli accordi internazionali e la revisione del regolamento (CE) n. 868/2004) fa sì che questi tre elementi si rafforzino a vicenda e creino sinergie, consentendo di salvaguardare efficacemente la connettività dell'UE e di favorire una concorrenza aperta e leale tra tutti i vettori aerei.

3.6. Un tale approccio dovrebbe inoltre generare benefici economici in quanto consente alle compagnie aeree dell'UE di competere lealmente con i vettori aerei dei paesi terzi; esso sarà vantaggioso anche per gli aeroporti e i passeggeri dell'UE grazie all'incremento del traffico e alla più ampia scelta disponibile.

3.7. La proposta della Commissione di revisione del regolamento (CE) n. 868/2004 raccomanda di autorizzare la Commissione ad agire con risolutezza, in quanto istituzione dell'UE provvista di un ruolo guida, per garantire l'osservanza degli obblighi internazionali da parte di paesi terzi nel quadro del diritto consolidato dell'UE e il rispetto dei principi di trasparenza, sussidiarietà e proporzionalità. Le modifiche proposte semplificano il processo e incoraggiano le parti in causa a risolvere le controversie attraverso una procedura di soluzione condivisa, ogniqualvolta ciò sia possibile. La proposta di revisione della Commissione, se adottata, risolverebbe quindi efficacemente le lacune presenti nel regolamento (CE) n. 868/2004 oggi in vigore.

<sup>(13)</sup> SWD(2017) 207 final.

<sup>(14)</sup> Studio 268/2004 A *Case for Better Regulation*, realizzato per conto della Commissione nell'aprile 2013.

3.7.1. Tuttavia, diversi punti sono ancora poco chiari, in particolare quali misure potrebbe adottare la Commissione per garantire il rispetto degli obblighi internazionali da parte di paesi terzi <sup>(15)</sup>.

3.7.2. Un'altra lamentela avanzata dai soggetti interessati riguardava l'inazione nei casi in cui un terzo non rispetti i principi di base relativi alla protezione dei lavoratori sanciti dalle norme dell'OIL, o in cui non siano rispettate le norme in materia di protezione dei consumatori e/o ambientali. Tenuto conto dell'approccio globale perseguito dalla Commissione, è importante sottolineare l'esigenza di garantire un approccio equilibrato tra un accesso al libero mercato secondo i principi dell'OMC e una concorrenza internazionale sostenibile nell'interesse sia dei lavoratori che dei consumatori.

3.7.3. La proposta della Commissione di revisione del regolamento (CE) n. 868/2004 prevede una seconda opzione percorribile per rimediare alle distorsioni. Nell'affrontare le pratiche commerciali sleali che arrecano un pregiudizio a singole compagnie aeree dell'UE, la Commissione potrebbe intervenire qualora venissero presentati elementi di prova a prima vista sufficienti dell'esistenza di tali pratiche sleali e del loro effetto causale e pregiudizievole su una o più compagnie aeree dell'UE. Gli Stati membri e le compagnie aeree hanno anche la possibilità di presentare una denuncia.

3.7.4. Affinché la proposta della Commissione di revisione del regolamento (CE) n. 868/2004 agisca come catalizzatore per una risoluzione volontaria delle controversie, è di fondamentale importanza che le eventuali sanzioni imposte siano significative per i terzi interessati. La proposta di revisione della Commissione prevede quindi misure quali la sospensione delle concessioni, dei servizi o di altri diritti del paese terzo interessato, purché ciò non comporti la violazione di accordi sui servizi aerei conclusi con il paese terzo o di altri obblighi internazionali <sup>(16)</sup>.

3.8. Si può quindi mettere in discussione che la proposta della Commissione, nella sua versione attuale, affronti in modo efficace le principali riserve espresse rispetto al regolamento (CE) n. 868/2004; affinché la proposta della Commissione di revisione del regolamento (CE) n. 868/2004 consegua l'effetto auspicato di scoraggiare i paesi terzi o i vettori aerei di paesi terzi dal ledere la concorrenza nel settore dell'aviazione internazionale, può rivelarsi necessario fare maggiore chiarezza sulle misure che la Commissione potrebbe adottare a tal fine, come pure sull'approccio a più ampio raggio che andrebbe preso in considerazione nel definire il concetto di concorrenza «sleale».

3.9. Cionondimeno, pur condividendo l'approccio della Commissione, si potrebbero rendere più stringenti alcuni dettagli delle misure previste al fine di assicurare l'efficacia del regolamento riveduto: la durata per lo svolgimento di un'inchiesta andrebbe ridotta e non dovrebbe essere possibile bloccare un'inchiesta senza un valido motivo, ad esempio qualora sia intervenuto un accordo tra le parti riguardo alle misure di riparazione e all'attuazione di tali misure. Andrebbe introdotto anche uno strumento di compensazione temporanea.

3.10. Al fine di tutelare il settore dell'aviazione dell'UE da pratiche di concorrenza sleale messe in atto da operatori di paesi terzi, il CESE insiste sul fatto che un nuovo regolamento riveduto rispetto a quello attualmente in vigore non deve limitarsi a prendere in considerazione una migliore protezione dalle sovvenzioni e dalle pratiche tariffarie sleali, ma deve individuare la necessità di affrontare, in un contesto internazionale appropriato, il problema delle condizioni di lavoro che violano le convenzioni dell'OIL.

#### 4. Proposte non legislative

##### 4.1. Orientamenti interpretativi delle norme in materia di proprietà e controllo

4.1.1. Nel suo più recente parere sulla strategia dell'UE nel settore dell'aviazione <sup>(17)</sup>, il CESE conviene con la Commissione che l'obiettivo generale della strategia dovrebbe essere quello di promuovere la crescita economica complessiva e la creazione di nuovi posti di lavoro. Per crescere, le compagnie aeree europee devono poter accedere agli investimenti, compresi quelli esteri. Si deve tuttavia riflettere sul fatto che alcuni governi di paesi terzi utilizzano gli investimenti come strumento di una strategia, in un modo potenzialmente incompatibile sia con lo spirito che con la lettera del regolamento (CE) n. 1008/2008.

<sup>(15)</sup> Per fornire un esempio di pratica sleale di questo tipo, si pensi ad una situazione in cui un paese terzo che è anche un'importante potenza economica neghi, di fatto, ai vettori aerei dell'UE l'accesso a bande orarie (*slot*) rilevanti sul piano commerciale nei suoi principali aeroporti.

<sup>(16)</sup> COM(2017) 289 final, articolo 13.

<sup>(17)</sup> GU C 389 del 21.10.2016, pag. 86.

4.1.2. In forza delle norme UE in vigore sugli investimenti di compagnie aeree straniere, tali investimenti non possono superare il 49 % della proprietà<sup>(18)</sup>. Inoltre, il controllo di fatto dell'impresa deve essere esercitato da Stati membri dell'Unione europea o da cittadini di Stati membri dell'UE<sup>(19)</sup>. Negli ultimi anni, questa norma ha dato luogo al riesame di svariati investimenti esteri sia da parte delle autorità competenti per il rilascio delle licenze negli Stati membri che da parte della Commissione<sup>(20)</sup>.

4.1.3. Gli orientamenti interpretativi delle norme in materia di proprietà e controllo non modificano le disposizioni in vigore su queste due questioni, ma forniscono tuttavia chiarimenti su una serie di importanti aspetti procedurali. Inoltre, tali orientamenti precisano quali regimi di investimento sono da ritenere accettabili per consentire alle compagnie aeree di continuare ad operare con le loro licenze UE.

4.1.4. Diversi casi di acquisizioni strategiche di quote di minoranza da parte di compagnie aeree di paesi terzi hanno suscitato un dibattito piuttosto acceso sulla questione se tali acquisizioni violino o meno le disposizioni in materia di proprietà e controllo di cui al regolamento (CE) n. 1008/2008. Si tratta di casi emblematici dei mutamenti fondamentali che si profilano attualmente nel settore dell'aviazione internazionale<sup>(21)</sup>. Sebbene il CESE accolga con favore gli orientamenti interpretativi proposti delle norme in materia di proprietà e controllo, reputa tuttavia importante non limitarsi a riflettere sull'interpretazione da dare alle attuali disposizioni in materia, ma piuttosto valutare se oggi non possa essere necessaria una revisione di tali norme alla luce dell'attuale evoluzione del mercato e dei suoi prevedibili sviluppi futuri. Fatta questa premessa, la concessione di opportunità di investimento sulla base di un principio di reciprocità è una delle opzioni più importanti da tenere in considerazione. Per valutare gli effetti degli sviluppi del mercato sulla competitività europea a medio e a lungo termine, il CESE raccomanda di realizzare una valutazione d'impatto sulla base di una serie di scenari. Una tale valutazione d'impatto aprirebbe la strada ad un'analisi fondata su dati precisi e attendibili della questione della proprietà e del controllo.

#### 4.2. Orientamenti interpretativi delle norme sugli oneri di servizio pubblico

4.2.1. In ambito UE si è riconosciuta la necessità di risolvere quei casi in cui, su alcune rotte e a causa di condizioni specifiche, una domanda insufficiente o un fallimento del mercato impedisce di assicurare un numero di voli sufficiente a coprire il fabbisogno delle comunità locali. In tali casi, gli oneri di servizio pubblico (OSP) — consentiti esclusivamente in condizioni molto particolari, stabilite nel regolamento (CE) n. 1008/2008 — possono garantire che le regioni periferiche o in via di sviluppo siano adeguatamente collegate al resto d'Europa.

4.2.2. In genere uno Stato membro ricorre agli oneri di servizio pubblico per garantire, all'interno del proprio territorio nazionale, i collegamenti da e verso regioni insufficientemente servite. La necessità di un onere di servizio pubblico dev'essere valutata tenendo conto di criteri di proporzionalità<sup>(22)</sup>, della possibilità di ricorso ad altri modi di trasporto, delle tariffe aeree e delle condizioni, nonché dell'effetto combinato di tutti i vettori aerei che operano o intendono operare sulla rotta in questione<sup>(23)</sup>.

4.2.3. Le norme in vigore in materia di oneri di servizio pubblico non sono state sempre attuate in modo coerente, e questo può aver falsato sia la connettività che la concorrenza su alcune rotte. Gli Stati membri hanno sollevato degli interrogativi circa il contenuto di disposizioni procedurali degli orientamenti sugli oneri di servizio pubblico.

4.2.4. Gli orientamenti — che delineano la proposta di metodologia che la Commissione intende seguire nel valutare qualsiasi onere di servizio pubblico — affrontano tutti gli aspetti, dalla creazione di un onere di servizio pubblico e le relative procedure ai chiarimenti circa le concessioni di servizi esclusivi e la compensazione (in relazione alle norme sugli aiuti di Stato).

4.2.5. Gli orientamenti sugli oneri di servizio pubblico contribuiranno a un'attuazione e a un'applicazione più trasparenti e omogenee delle vigenti disposizioni del regolamento (CE) n. 1008/2008. Tuttavia, il CESE invita la Commissione a tenere in attenta considerazione il suo parere sul tema *Applicazione delle norme sugli aiuti di Stato per compensare la fornitura di servizi di interesse economico generale (decisione 2012/21/UE e quadro UE)*<sup>(24)</sup>, in cui si esorta ad imporre ai governi nazionali e locali obblighi meno gravosi per quanto riguarda la conformità e la comunicazione delle loro concessioni di oneri di servizio pubblico, in particolare nei casi in cui risulti particolarmente evidente la necessità di un

<sup>(18)</sup> Regolamento (CE) n. 1008/2008, articolo 4, lettera f) (GU L 293 del 31.10.2008, pag. 3).

<sup>(19)</sup> Regolamento (CE) n. 1008/2008, articolo 4, lettera f) (GU L 293 del 31.10.2008, pag. 3).

<sup>(20)</sup> SWD(2017) 207 final, pag. 4.

<sup>(21)</sup> Per citare un esempio: l'acquisizione di una quota di minoranza di Air Berlin da parte di Etihad Airways rientra in una strategia finalizzata a creare un partenariato forte tra varie compagnie aeree europee e la stessa Etihad Airways.

<sup>(22)</sup> Ossia, dell'equilibrio tra l'onere previsto e le esigenze in materia di sviluppo economico della regione interessata.

<sup>(23)</sup> Articolo 16, paragrafo 3, del regolamento (CE) n. 1008/2008 (GU L 293 del 31.10.2008, pag. 3).

<sup>(24)</sup> GU C 345 del 13.10.2017, pag. 45.

intervento pubblico a sostegno di servizi prestati da compagnie aeree che sono sì necessari sul piano sociale ma non sostenibili dal punto di vista commerciale (ad esempio, per assicurare la connettività verso aree remote, isole ecc.). Allo stesso tempo, il rispetto delle norme sociali dovrebbe diventare un elemento da prendere in considerazione all'atto della concessione di un sostegno pubblico.

4.2.6. Gli Stati membri geograficamente situati alla periferia dell'UE o con mercati nazionali di dimensioni ridotte incontrano sempre maggiori difficoltà nel garantire non solo i collegamenti aerei interni, ma anche quelli tra il loro aeroporto principale e le più importanti destinazioni nell'Unione e in altre regioni del mondo. Pertanto, il nodo della questione non risiede nella sola chiarezza normativa, bensì nel modo per assicurare, dal punto di vista economico e politico, una connettività sufficiente verso le destinazioni periferiche in Europa e soddisfare quindi più efficacemente le esigenze dei passeggeri. Gli Stati membri situati alla periferia sono interessati a servizi aerei sostenibili e affidabili per garantire una pianificazione stabile nel lungo periodo, a prescindere dagli eventuali costi di opportunità che ne derivano per il vettore aereo che opera su quelle rotte.

4.2.7. L'indice di connettività dovrebbe fornire utili indicazioni per valutare se siano giustificati questi approcci a più ampio raggio in materia di oneri di servizio pubblico — e che potrebbero eventualmente assicurare una maggiore crescita economica. In una prospettiva di lungo periodo, si potrebbe mettere in discussione il fatto che le disposizioni contenute negli orientamenti sugli oneri di servizio pubblico possano conservarsi pertinenti ed efficaci in un mercato del trasporto aereo in rapida evoluzione.

#### 4.3. Continuità della gestione del traffico aereo

4.3.1. I servizi di navigazione aerea svolgono un ruolo vitale nell'assicurare collegamenti aerei affidabili, garantendo una gestione sicura dei flussi di traffico aereo. Nei periodi di picco durante l'anno, il sistema europeo di gestione del traffico aereo (*Air Traffic Management* — ATM) deve gestire oltre 30 000 voli al giorno. I lavoratori svolgono un ruolo fondamentale nell'erogare questi servizi di gestione del traffico aereo. In Europa globalmente lavorano nel settore 56 300 persone: 17 370 controllori di volo e 38 930 altri lavoratori occupati nei servizi di navigazione aerea. Lavorare nel settore della gestione del traffico aereo non solo richiede tecnologie di punta, ma anche elevatissime competenze professionali e personali. Nell'ultimo periodo il sistema ATM è diventato notevolmente più efficiente e resiliente, al punto che è stato in grado di assorbire un aumento del traffico aereo del 68 % nell'arco di vent'anni (da 5,8 milioni di voli nel 1995 a 9,74 milioni di voli nel 2014). Questo miglioramento in termini di efficienza, pur nel rispetto delle più rigorose norme di sicurezza, è stato possibile solo grazie al forte impegno dell'insieme dei soggetti operanti nella catena del valore del settore dell'aviazione per la realizzazione dello spazio aereo unico europeo.

4.3.2. Nel corso dell'audizione pubblica *Continuità della gestione del traffico aereo in un'Europa aperta e connessa*, organizzata dal CESE, il gestore della rete ha descritto la procedura che è stata introdotta per ridurre al minimo l'impatto di qualsiasi tipo di interruzione o perturbazione della gestione del traffico aereo in Europa. L'attuazione di queste misure richiede il concorso dei fornitori di servizi di navigazione aerea (*Air Navigation Services Providers* — ANSP), delle compagnie aeree e degli Stati membri. Le misure in questione si sono rivelate uno strumento molto efficace nell'attenuare l'impatto sui passeggeri delle interruzioni/perturbazioni della gestione del traffico aereo.

4.3.3. Una delle possibili cause di interruzione/perturbazione sono le azioni sindacali nel settore dell'aviazione. Il diritto di sciopero, che è un diritto fondamentale dei lavoratori, esula dall'ambito di applicazione dei Trattati dell'UE<sup>(25)</sup>. Di conseguenza, spetta agli Stati membri stabilire le modalità di esercizio del diritto di sciopero, e nella maggior parte dei paesi dell'UE sono in vigore specifiche disposizioni legislative o regolamentari che definiscono le condizioni per l'esercizio del diritto di sciopero nel settore della gestione del traffico aereo e in qualsiasi altro comparto della catena del valore del settore europeo dell'aviazione.

4.3.4. Il *Toolbox for successful social dialogue in ATM*<sup>(26)</sup> (Strumentario per la riuscita del dialogo sociale nella gestione del traffico aereo), concordato tra le parti sociali, è un buon esempio di approccio efficace nel mettere a punto dei meccanismi che riducano al minimo il rischio di interruzioni/perturbazioni. Le misure previste dal *Toolbox* vengono messe in atto di comune accordo. Il CESE accoglie con favore la proposta avanzata dalle parti sociali di estendere l'adesione all'iniziativa ad altri firmatari ed è disposto a prendervi parte.

## 5. Altre proposte

5.1. Per contrastare le pratiche lesive della concorrenza, e in aggiunta alla proposta di un nuovo regolamento (CE) n. 868/2004 riveduto, la Commissione incoraggia l'inserimento di norme sulla concorrenza di ampia portata negli accordi globali sull'aviazione stipulati con paesi terzi<sup>(27)</sup>. La Commissione esorta il Consiglio a conferirle nuovi mandati per avviare negoziati per la conclusione di altri accordi di questo tipo con il Bahrein, la Cina, il Kuwait, il Messico, l'Oman e l'Arabia Saudita. Insiste inoltre — e con ragione — perché venga firmato senza indugi l'accordo globale sull'aviazione tra l'UE e l'Ucraina.

<sup>(25)</sup> Articolo 153, paragrafo 5, del TFUE.

<sup>(26)</sup> <http://www.etf-europe.org/files/extranet/-75/45567/Brochure%20ETF%20Toolbox%20March%202016.pdf>.

<sup>(27)</sup> SWD (2017) 182 final, punto 3.4.4.

5.2. Il primo accordo globale di questo tipo (accordo sul trasporto aereo, Air Transport Agreement — ATA) concluso tra l'UE e gli Stati Uniti, nel 2007, in merito alla concorrenza sleale prevede una cooperazione tra le autorità di regolamentazione della concorrenza, creando così un quadro per il coordinamento. L'articolo 14 di questo accordo stabilisce come si debba intervenire in materia di sovvenzioni statali e sostegno pubblico<sup>(28)</sup> e contiene inoltre delle disposizioni che conferiscono al comitato misto ATA la facoltà di risolvere eventuali controversie, anche facendo ricorso ad una procedura neutra di arbitrato. Il principale valore aggiunto di tali accordi globali risiede nella convergenza normativa di numerosi e importanti settori (norme di protezione, certificati e licenze, nonché il delicato settore della sicurezza), ed è inoltre collegato, in questo contesto, agli aiuti di Stato e al sostegno pubblico.

5.3. Sinora si è arrivati alla conclusione di un accordo globale nel settore dell'aviazione con il Canada. Attualmente si sta rinegoziando l'accordo con il Brasile, mentre l'UE ha concluso i negoziati con Israele, la Giordania, il Marocco, la Moldova e la Georgia. Sono in corso negoziati con l'Australia e la Nuova Zelanda. Dopo il conferimento dei relativi mandati del Consiglio nel 2016, sono stati avviati negoziati con l'Associazione delle nazioni del sud-est asiatico (ASEAN), il Qatar, gli Emirati arabi uniti e la Turchia, e la questione delle clausole di concorrenza leale è oggetto di discussione nell'ambito di ciascuno di questi negoziati<sup>(29)</sup>.

5.4. A condizione che la Commissione porti con successo a conclusione i negoziati sugli accordi sul trasporto aereo per i quali ha ricevuto gli attuali mandati, il CESE prende atto dell'impegno che essa ha profuso per ottenere ulteriori mandati per aprire i negoziati in merito a nuovi accordi globali nel settore dell'aviazione, e sollecita un processo negoziale rapido ed efficiente per quelli già avviati. Tuttavia, le pratiche del lavoro in uso in alcuni paesi e presso le loro compagnie aeree destano preoccupazione, e potrebbero incidere negativamente sulla concorrenza leale sul mercato internazionale dell'aviazione. Il CESE esorta pertanto la Commissione a fare in modo che gli operatori europei ricevano un trattamento equo e ad assicurarsi che venga garantita la parità di condizioni. Il CESE invita caldamente il Consiglio e la Commissione a riconoscere la necessità di negoziare l'inserimento di adeguate clausole sociali di carattere vincolante in tutti gli accordi tra l'UE e i paesi terzi nel settore dell'aviazione.

Bruxelles, 17 gennaio 2018

*Il presidente*  
*del Comitato economico e sociale europeo*  
Georges DASSIS

---

<sup>(28)</sup> Accordo sul trasporto aereo UE-USA firmato il 25 e il 30 aprile 2007, articolo 14.

<sup>(29)</sup> SWD (2017) 182 final, punto 2.2.1.3.